

XVI legislatura

**Strategie di sicurezza e modelli di difesa a
confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia
e Germania**

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 99

Settembre 2008

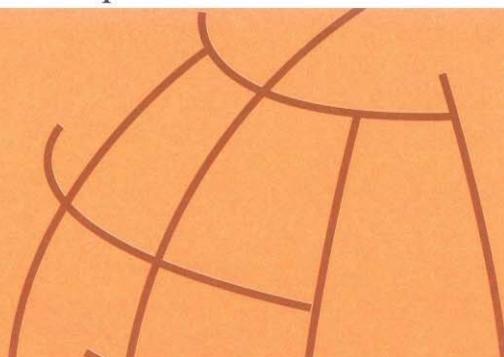


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

**Strategie di sicurezza e modelli di difesa a
confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia
e Germania**

*A cura di Riccardo Alcaro, Filippo Chiesa e
Stefano Silvestri, dell'Istituto Affari Internazionali
(IAI)*

n. 99

settembre 2008

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

Sommario

I più recenti Libri bianchi sulla politica di difesa di Gran Bretagna, Francia e Germania prendono le mosse dalla constatazione della progressiva sovrapposizione fra la dimensione prettamente militare della difesa e quella più generale della sicurezza, e dall'urgenza di adattare le forze armate a questo nuovo contesto.

Al venir meno di un confine netto tra difesa e sicurezza si aggiunge la difficoltà, che si rileva in tutti e tre i documenti, di individuare con chiarezza un nemico. L'accento cade piuttosto su una serie di minacce, alcune delle quali di tipo non convenzionale, come il terrorismo, altre legate a contesti che non presentano un'immediata relazione con la dimensione della difesa, come il riscaldamento climatico.

Alcune regioni geografiche, in primo luogo il Medio Oriente, il Nord Africa, l'Asia centrale e l'Africa sub-sahariana, vengono individuate come aree prioritarie in quanto fonte di continua instabilità e pertanto di potenziali minacce. Conseguentemente, viene sottolineata la necessità di rafforzare le capacità delle forze armate di effettuare operazioni di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi. Parallelamente in tutti e tre i documenti si rileva come le forze armate siano un elemento necessario ma complementare all'azione dei governi nella gestione di alcune situazioni di crisi in aree geograficamente distanti dalla madrepatria. Il carattere ausiliario dell'azione militare è affermato con decisione soprattutto nel Libro bianco tedesco. In tutti e tre i casi, ad ogni modo, è presente la raccomandazione a sviluppare maggiori sinergie tra le capacità militari e quelle civili.

Una caratteristica comune alle forze armate dei tre maggiori paesi europei è il progressivo aumento dei costi dell'equipaggiamento e dell'addestramento militari, a fronte di bilanci della difesa per lo più statici. Alla sempre più profonda specializzazione delle forze armate, dunque, fa da contraltare la scarsità delle risorse, soprattutto quelle umane. Il risultato è che tutti e tre i paesi europei presi in esame dispongono di un numero relativamente esiguo di unità specializzate impiegabili all'estero per lunghi periodi di tempo.

Nonostante questa difficoltà sia comune, è opportuno sottolineare come le capacità militari di intervento all'estero britanniche e francesi siano sensibilmente superiori a quelle tedesche. Del resto, a dispetto del Pil inferiore, Gran Bretagna e Francia spendono nel settore della difesa molto di più della Germania. Sia Londra sia Parigi sono inoltre orientate a mantenere nel prossimo futuro il proprio deterrente nucleare.

La Nato e il legame con gli Stati Uniti è uno dei cardini delle politiche di difesa della Gran Bretagna e della Germania. La stessa Francia sembra orientata col nuovo presidente Sarkozy a rinvigorire i legami con Washington anche attraverso il reintegro nel comando militare integrato dell'Alleanza, che aveva lasciato negli anni Sessanta. Parigi tuttavia è anche quella che con più decisione sottolinea la necessità di mettere insieme capacità e risorse militari in seno all'Unione europea. La posizione della Gran Bretagna è di assecondare questo sforzo, purché sia preservato il ruolo della Nato di principale garante della difesa europea. La Germania è soprattutto interessata ad una maggiore integrazione europea nel settore dell'industria della difesa.

In conclusione, l'esame comparato dei tre documenti di difesa di Regno Unito, Francia e Germania consente di mettere in rilievo alcuni tratti fondamentali: l'assenza di un nemico chiaramente identificabile e l'accento invece su determinate tipologie di minacce (terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa, crisi regionali); l'urgenza di rafforzare le capacità di intervento all'estero delle forze armate, e la conseguente necessità di dotarle di più efficaci risorse per prevenire i conflitti e gestire

le crisi; la relativa esiguità delle unità specializzate disponibili, a causa degli alti costi degli impegni militari all'estero a cui non sempre bilanci della difesa per lo più statici sono in grado di far fronte; la necessità di sviluppare più efficaci sinergie tra lo strumento militare e quelli civili. In sostanza, i documenti di difesa presi in esame non offrono risposte sempre adeguate alle molte questioni che pure hanno il merito di mettere in evidenza. In parte ciò dipende dal fatto che a molti di questi problemi – si pensi per esempio allo sviluppo di più integrate politiche di difesa in seno all'Ue – sono chiamati a dare risposta non le elite militari bensì i governi.

Indice

Introduzione

1. Convergenza tra difesa e sicurezza
2. Minacce principali e strategie per affrontarle
3. Geografia della sicurezza: aree sensibili e cooperazione militare
4. Struttura delle forze armate
 - Dimensioni e ripartizione
 - Riduzioni, aumenti e riforme previste
 - Coscrizione e forze professionali
 - Ruolo delle forze armate all'interno dei confini nazionali
 - Capacità di proiezione all'esterno: numeri, priorità, principi guida
 - Catena e poteri di comando
5. Bilancio della difesa e base industriale
 - Andamento del bilancio e priorità d'investimento
 - Mercato della difesa
6. Forze nucleari: composizione, strategia, approvvigionamento
7. Novità istituzionali
8. Collocazione internazionale delle forze armate: Nato, Pcsd, Onu

Conclusione, di Stefano Silvestri

Grafici e tabelle

- a. Dimensione e ripartizione delle forze armate
- b. Forze armate impiegate all'estero, 2007
- c. Forze armate impiegate all'estero, 2007 – percentuale su totale forze armate attive
- d. Forze armate impiegabili all'estero – obiettivi
- e. Budget della difesa, 2007
- f. Investimenti e R&S, 2006

Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania

di Riccardo Alcaro e Filippo Chiesa*

1. Introduzione

Il presente lavoro offre un esame comparativo delle strategie di sicurezza e dei modelli di difesa dei tre maggiori paesi europei: Gran Bretagna, Francia e Germania.

Il testo affronta nell'ordine le seguenti questioni: gli obiettivi generali delle strategie di sicurezza e difesa dei tre paesi; le minacce e le strategie per neutralizzarle; le aree geografiche prioritarie; la struttura delle forze armate; gli obiettivi di bilancio e le priorità d'investimento; la politica nucleare di Gran Bretagna e Francia e il contesto in cui si colloca la scelta non nucleare della Germania; le nuove istituzioni di sicurezza; la collocazione internazionale delle forze armate dei tre paesi.

Nella conclusione vengono svolte alcune riflessioni sui tre casi esaminati e sulle indicazioni che può trarne l'Italia per l'aggiornamento e l'eventuale ridefinizione del suo modello di difesa.

2. Convergenza tra difesa e sicurezza

I più recenti documenti di difesa britannici, francesi e tedeschi prendono le mosse da una comune constatazione: in un mondo globalizzato la distinzione tra sicurezza interna e sicurezza esterna, tra difesa nazionale e sicurezza internazionale, e quindi tra strategie di difesa e strategie di sicurezza, è venuta progressivamente attenuandosi.

Il primo ministro britannico Gordon Brown, presentando nel marzo 2008 la nuova Strategia di sicurezza nazionale (*National Security Strategy*) alla Camera dei Comuni, ha sottolineato questa convergenza: “mentre il nostro obbligo di assicurare la sicurezza del popolo britannico e di salvaguardare l'interesse nazionale rimane invariato [...] la natura delle minacce e dei rischi che ci troviamo ora ad affrontare [...] sconvolge gli assunti tradizionali riguardo alla difesa nazionale e alla sicurezza internazionale”¹. La dichiarazione di Brown conferma una linea già tracciata dal documento sulla strategia di difesa (*Strategic Defence Review*) del 1998 e confermata dal Libro bianco sulla difesa (*Defence White Paper*) del 2003. In entrambi i documenti la difesa è interpretata come elemento essenziale per il raggiungimento degli obiettivi più ampi di politica estera e di sicurezza del governo².

Il presidente francese Nicolas Sarkozy ha anch'egli sottolineato il legame sempre più stretto tra politiche di sicurezza e politiche di difesa. Nel giugno 2008, presentando alle più alte cariche istituzionali francesi il Libro bianco sulla difesa e la sicurezza della nazione (*Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*), Sarkozy

* Riccardo Alcaro è ricercatore presso lo Iai e *research fellow* dello *European Foreign and Security Policy Studies Programme*; Filippo Chiesa è tirocinante presso lo Iai e *M.A. candidate* in relazioni internazionali presso la *School of Advanced International Studies* della Johns Hopkins University.

¹ Disponibile su http://www.cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2008/080319_nss.aspx.

² *Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper* (2003), Ministry of Defence, p. 2. Di qui in poi solo *White Paper*. Disponibile su http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf

ha affermato che “la linea di separazione tra sicurezza interna e sicurezza esterna sta venendo meno”. La difesa della Francia, ha sostenuto, va perseguita all’interno dei confini nazionali così come a migliaia di chilometri di distanza. Di qui la necessità di adottare una “nuova strategia di sicurezza nazionale”³. Il *Livre blanc* delinea infatti una strategia che comprende al tempo stesso difesa e sicurezza nazionali, prevedendo il ricorso combinato a mezzi civili e militari⁴.

Anche il cancelliere tedesco Angela Merkel, nella prefazione al Libro bianco sulla politica di sicurezza della Germania e il futuro della Bundeswehr (le forze armate tedesche) dell’ottobre 2006, sottolinea che una “politica di sicurezza lungimirante, sostenibile, ed in ultima analisi di successo, deve sincronizzare e attivare sia strumenti militari sia strumenti civili”⁵: una conferma che la dimensione della difesa non si esaurisce più nella protezione del territorio e dei confini nazionali, ma si allarga a garantire gli interessi di sicurezza tedeschi ovunque essi siano messi a rischio.

3. Minacce principali e strategie per affrontarle

L’ultimo *Defence White Paper* britannico, pubblicato nel 2003, presentava il terrorismo internazionale e le armi di distruzione di massa come le minacce più dirette alla sicurezza della nazione e alla stabilità internazionale, individuando la debolezza degli stati e le pressioni di tipo ambientale e demografico come le cause profonde del proliferare dei rischi e delle minacce dirette⁶. La *National Security Strategy* del marzo 2008 ha ulteriormente elaborato e ampliato l’elenco delle minacce alla sicurezza nazionale. Il nuovo documento infatti, ricordando che la minaccia del terrorismo rimane “seria ed intensa”⁷ e rammentando i pericoli legati alla proliferazione della tecnologia nucleare e delle armi di distruzione di massa – e il rischio che gruppi terroristici possano impossessarsene – enumera altre quattro fonti di rischio per la sicurezza nazionale: i gruppi criminali transnazionali, che hanno la capacità di finanziare il terrorismo internazionale; l’instabilità globale e i conflitti interni agli ‘stati falliti’; emergenze civili come le pandemie; le minacce provenienti direttamente da altri stati, che potrebbero riaffiorare nel lungo periodo nonostante il fatto che al momento nessuno stato abbia insieme le capacità e la volontà di minacciare militarmente il Regno Unito.

La Strategia di sicurezza nazionale elenca anche i fattori di insicurezza e instabilità, che sono alla base delle minacce sopraelencate, e in particolare: il cambiamento climatico, che viene descritto come la minaccia “potenzialmente più grave alla stabilità globale”⁸; la scarsità delle risorse energetiche, la cui domanda complessiva, si calcola, aumenterà del 50% entro il 2030; la povertà, la disuguaglianza e

³ Disponibile su http://www.defense.gouv.fr/content/download/120379/1054045/version/2/file/17.06_Defense_et_securite_nationale.pdf.

⁴ Il *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale* (di qui in poi *Livre blanc*) è disponibile in versione originale su http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/defense_securite_nationale_un_875 e in versione abbreviata in lingua inglese su http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=8&press_id=1510.

⁵ Angela Merkel, *Vorwort zum Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Deutsches Bundesministerium für Verteidigung, ottobre 2006, p. 3 (di qui in avanti solamente *Weißbuch*).

⁶ *White Paper*, pp. 4-5.

⁷ Ministry of Defence, *National Security Strategy of the United Kingdom. Security in a interdependent world* (2008), p. 10 (di qui in poi solo *National Security Strategy*, disponibile su http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf).

⁸ *National Security Strategy*, p. 18.

l'inefficienza istituzionale, che sono altamente correlati a insicurezza e instabilità; alcune dinamiche globali potenzialmente destabilizzanti, come gli sviluppi demografici.

Dato il carattere transnazionale di tutte queste minacce e fattori destabilizzanti e l'interrelazione tra loro, la *National Security Strategy* britannica delinea una strategia complessiva, i cui principi guida sono la tempestività, il multilateralismo, una *partnership* tra governo, società civile e settore privato e lo sviluppo di una più stretta sinergia tra le varie agenzie governative. L'azione per preservare la sicurezza della nazione assume varie forme – governativa, di intelligence, militare, della società civile – e ha il duplice compito di affrontare direttamente le minacce alla sicurezza e di eliminare le condizioni che le alimentano. Ciò richiede vari tipi di azione: attività di anti-terrorismo, secondo uno schema che prevede attività di intelligence e polizia internazionale, attività militari, e una battaglia ideologica contro lo *jiihadismo*; la dissuasione di chi è intenzionato ad acquisire armi di distruzione di massa; attività multilaterali contro l'instabilità globale, che vanno “dalla diplomazia all'intervento militare”⁹; la lotta alla povertà attraverso aiuti finanziari ai paesi in via di sviluppo e la liberalizzazione del commercio internazionale.

Gli obiettivi generali della politica di difesa britannica sono la sicurezza del popolo britannico, quella dell'Europa, il mantenimento delle relazioni transatlantiche, e la tutela della sicurezza e della stabilità internazionali¹⁰.

Il *Livre blanc* francese ha operato una profonda revisione dei rischi principali che minacciano la sicurezza della nazione, prospettando un adattamento delle strategie di difesa francesi al nuovo scenario internazionale. Vengono elencati sette rischi principali. Nell'ordine: terrorismo; missili nucleari balistici e di crociera; attacchi ai sistemi di informazione; attività di spionaggio (stimolate “dall'ascesa di nuove potenze”); network criminali; malattie e minacce alla salute pubblica; pericoli per i francesi all'estero. Questa revisione delle minacce è stata interpretata da molti come il primo passo verso un “cambiamento radicale”¹¹ delle politiche di difesa nazionali, che prima del Libro bianco si concentravano ancora sulla possibilità di un'invasione del territorio nazionale di tipo tradizionale. Ora l'accento è posto invece sull'imprevedibilità delle minacce in un mondo globalizzato.

Anche le strategie di risposta alle minacce delineate nel *Livre blanc* presentano numerose novità. Sono raggruppate in cinque “funzioni strategiche”: la conoscenza e l'anticipazione, che includono attività di intelligence, ricerca scientifica, attività di controllo satellitare e gestione delle informazioni; la prevenzione, che comprende un sistema di allerta rapida (*early-warning*); la deterrenza nucleare; la protezione; l'intervento armato. Tutte queste funzioni strategiche sono al servizio degli obiettivi generali della strategia di sicurezza e difesa nazionali, ovvero difendere la popolazione e il territorio francesi, contribuire alla sicurezza europea e internazionale, e difendere i valori fondanti della Repubblica¹².

Anche la dottrina di sicurezza e difesa della Germania ha subito in anni recenti una sostanziale rivisitazione, anticipata in un documento programmatico del 2003, le Linee-guida della politica di difesa (*Verteidigungspolitischen Richtlinien*), e poi più

⁹ *National Security Strategy*, p. 33.

¹⁰ *White Paper*, p. 4.

¹¹ Vedi al riguardo le opinioni di François Heisbourg, membro della commissione che ha redatto il *Livre blanc*, e di Michael Moran, direttore esecutivo del Council on Foreign Relations americano, disponibili rispettivamente su http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto061820081420475592 e <http://www.cfr.org/publication/16619/>.

¹² *The French White Paper on defence and national security*, Présidence de la République, sezione n. 10.

ampiamente sviluppata nel Libro bianco sulla politica di sicurezza della Germania e il futuro della Bundeswehr del 2006 (*Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*)¹³.

Il riesame delle priorità di sicurezza della Germania si è reso necessario per far fronte a minacce non convenzionali, di tipo asimmetrico e transnazionale. Il Libro bianco tedesco indica nel terrorismo internazionale e nella proliferazione di armi di distruzione di massa (e dei relativi vettori) le principali minacce alla sicurezza dei cittadini e agli interessi nazionali tedeschi e degli alleati. Significativamente procede poi a sottolineare come la Bundeswehr sia in misura crescente chiamata ad operare in aree geografiche distanti dalla Germania e a confrontarsi con situazioni di crisi derivanti da conflitti interstatali o regionali, instabilità politica e assenza di controllo del territorio. Il nesso tra le crisi regionali e il rischio di proliferazione di attività terroristiche e di traffici di armi non convenzionali rende la gestione delle crisi e la prevenzione dei conflitti le due priorità di sicurezza e difesa verso cui orientare strutture e compiti delle forze armate tedesche. La difesa del territorio nazionale e dei confini della Germania, pur restando la più profonda *raison d'être* della Bundeswehr, passa in secondo piano in assenza di una diretta minaccia militare convenzionale (il Libro bianco tedesco si spinge ad affermare che minacce di questo tipo non si presenteranno per un certo tempo a venire)¹⁴.

L'enfasi sulle capacità di gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti ha messo in moto un profondo processo di riforma della Bundeswehr. Un'intera sezione del Libro bianco tedesco è dedicata alla 'trasformazione' delle forze armate, un processo che interessa ogni dimensione della Bundeswehr: capacità, strutture, dislocazione delle forze, personale, materiali, equipaggiamento militare, addestramento. Un apposito gruppo di coordinamento per la trasformazione dello strumento militare è stato istituito in seno al ministero della difesa¹⁵.

Date le nuove priorità, la principale unità di misura per valutare l'efficacia delle forze armate tedesche diventa la capacità di proiezione all'estero. La Bundeswehr si configurerà sempre più come una *forza di spedizione*, adatta a far fronte a situazioni di crisi caratterizzate da conflitti a bassa intensità o da guerriglia, in cui sono richieste nello stesso tempo attività di combattimento, stabilizzazione, e assistenza alla ricostruzione¹⁶. Conseguentemente le forze armate dovranno essere capaci di interagire in modo strutturato con altre agenzie governative e assolvere anche a funzioni non prettamente militari. In questo senso, la nuova dottrina di sicurezza e difesa riconosce alle forze armate un ruolo fondamentale ma complementare agli strumenti civili di cui dispone il governo per garantire la difesa della Germania e dei suoi interessi.

Le elite militari e politiche tedesche si servono dell'espressione *vernetzte Sicherheit* ('sicurezza interconnessa' o 'integrata') per indicare il nuovo quadro operativo per l'azione di sicurezza nazionale, che richiede un coordinamento strutturato tra i diversi ministeri e agenzie governative, anche quelle non strutturalmente preposte alla sicurezza. Tale coordinamento è fondato sulla trasmissione e condivisione di dati e

¹³ Entrambi disponibili sul sito del ministero della difesa tedesco, http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/kcxml/04_Sj9SPykyssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4k38bAESYGZbub6kTCxoJRUfV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQAzc6OI/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfRF80SE4!?yw_contentURL=%2FC1256F1200608B1B%2FW2659GZ8510INFODE%2Fcontent.jsp.

¹⁴ *Weißbuch*, "Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik. Die strategischen Rahmenbedingungen – Globalen Herausforderungen, Chancen, Risiken, und Gefährdungen", pp. 19-22.

¹⁵ *Weißbuch*, "Transformation", pp. 87-101.

¹⁶ L'espressione "forza di spedizione" (*Armee im Einsatz*) è esplicitamente usata nel sommario del *Weißbuch* (ivi, Zusammenfassung, p. 7).

informazioni di intelligence¹⁷. Il concetto di *vernetzte Sicherheit* trova un'applicazione anche nella pianificazione e conduzione delle operazioni di gestione delle crisi, in cui le attività militari di combattimento e stabilizzazione sono funzionali a quelle civili di ricostruzione delle capacità locali di amministrazione e gestione dell'economia¹⁸. Il governo tedesco ha adottato di recente un Piano d'azione per le capacità civili di prevenzione delle crisi che mira ad includere tutte le attività legate alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi e alla ricostruzione post-conflitto, incluse quelle militari, in un unico quadro d'azione coerente¹⁹.

4. Geografia della sicurezza: aree sensibili e cooperazione militare

La *National Security Strategy* britannica del marzo 2008 individua le aree sensibili per la sicurezza nazionale: Pakistan e Afghanistan; alcune parti del continente africano come Darfur (Sudan) e Nord Africa; Medio Oriente, compreso l'Iraq e il Golfo Persico; Europa dell'Est. Al di fuori di queste aree espressamente menzionate, gli interventi tenderanno a concentrarsi nelle zone con cui la Gran Bretagna ha legami storici particolari – come l'Oceano Indiano, dove viene mantenuta la presenza della marina – o dove è necessario intervenire per la prevenzione dei conflitti sulla base degli impegni assunti con la comunità internazionale. La geografia della sicurezza così delineata ha dimensioni più globali rispetto a quanto indicato nello *Strategic Defense Review* del 1998, che menzionava solo Europa, Golfo Persico e Mediterraneo²⁰. Sia il *White Paper* del 2003 sia la *National Security Strategy* del 2008 sottolineano l'importanza della cooperazione con gli Stati Uniti, definita “essenziale per la sicurezza della nazione”²¹, soprattutto per quanto riguarda le missioni all'estero²².

Il *Livre blanc* francese apporta cambiamenti significativi anche alla geografia della sicurezza. Vi vengono individuati: un'area geografica di priorità strategica (definita “arco di crisi”) che va dall'Oceano Atlantico a quello Indiano passando per Mediterraneo e Golfo, caratterizzata da situazioni di instabilità, rischi di proliferazione nucleare, competizione per le risorse energetiche; l'Africa sub-sahariana, resa instabile da debolezza istituzionale, competizione per le materie prime, effetti del cambiamento climatico; l'Est europeo, in particolare Balcani e Russia; l'Asia, un'area in cui, sottolinea il documento, la potenza economica non è sempre accompagnata da robuste istituzioni regionali, fatto che favorisce instabilità e tensioni. È stato notato come il nuovo orientamento geografico delineato nel Libro bianco metta in primo piano l'Asia e non più l'Africa per la sicurezza nazionale²³. Nel documento si ribadisce tuttavia l'intenzione della Francia di contribuire alla realizzazione di una *partnership* militare euro-africana per la difesa e la sicurezza.

Il *Libro bianco* tedesco non dà indicazioni circa le aree geografiche prioritarie per la Germania. La sezione su “La politica di sicurezza tedesca nel contesto internazionale” si riduce ad un lungo elenco dei diversi ambiti nei quali si esercita, a

¹⁷ *Weißbuch*, “Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik. Vernetzte Sicherheit”, pp. 24-25.

¹⁸ *Weißbuch*, “Vorgaben und Rahmenbedingungen”, pp. 76-79.

¹⁹ *Weißbuch*, “Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik. Der Aktionsplan ‘Zivile Krisenprävention’ als Beispiel ressortübergreifender und vernetzter Sicherheitsvorsorge”, p. 26.

²⁰ IISS, *European Military Capabilities* (giugno 2008), p. 64.

²¹ *National Security Strategy*, p. 47.

²² *White Paper*, p. 8.

²³ Dossier n.28 del Servizio Studi del Senato della Repubblica a cura di A. Mattiello, *Libro bianco sulla difesa e la sicurezza della Francia* (luglio 2008), p. 12.

vario titolo, la politica di sicurezza tedesca, a partire dall'area euro-atlantica²⁴. L'assenza di un ordine gerarchico di priorità per quanto attiene alle regioni geografiche dove stabilire una presenza militare (permanente o meno) si spiega anche con il fatto che la Germania non può contare su relazioni privilegiate con stati di Africa, Medio Oriente e Asia, come accade invece a Francia e Regno Unito, che hanno una lunga storia coloniale. Ciò nonostante, la Germania ha dedicato una dose considerevole di energie a stabilire legami di tipo militare con un numero crescente di stati in tutto il mondo. Oggi *attachés* militari tedeschi sono presenti in 117 nazioni e, come sottolinea il Libro bianco, la "Bundeswehr contribuisce all'espansione delle relazioni bilaterali grazie ad una gamma differenziata e flessibile di strumenti", tra cui i più importanti sono l'addestramento delle forze militari o di sicurezza dello stato partner e l'assistenza/consulenza ai processi di riforma delle forze di sicurezza e di quelle armate di stati terzi²⁵.

5. Struttura delle forze armate

Dimensione e ripartizione delle forze armate

	Francia	Germania	Italia	Gran Bretagna
Aviazione	63.600	60.580	44.049	41.920
Esercito	133.500	160.794	108.000	99.707
Marina	43.995	24.328	34.000	38.900
TOTALE	299.360	245.702	186.049	180.527

Dati relativi al 2007, Il numero non include il personale civile.

Fonte: IISS *Military Balance 2008*.

Riduzioni, aumenti e riforme previste

Gli ultimi anni hanno visto un aumento delle missioni britanniche all'estero, prima con l'impegno militare in Afghanistan (dal 2001) e poi con quello in Iraq (dal 2003). È però al contempo continuata la riduzione del personale militare, un processo iniziato nei primi anni Novanta²⁶. Questi sviluppi hanno messo sotto pressione le forze armate britanniche. L'anno scorso il capo di stato maggiore dell'esercito Richard Dannat ebbe a dichiarare che le forze armate di terra stavano "operando ai limiti delle loro potenzialità"²⁷.

In effetti il *White Paper* del 2003 non aveva dato segni di voler allineare le dimensioni delle forze armate al crescente numero di missioni, prospettando invece (i) una maggior flessibilità e adattabilità dei contingenti già operativi; (ii) una maggior coesione fra le varie forze impegnate nelle attività militari; (iii) una diversa distribuzione delle risorse per permettere più consistenti investimenti nel campo della tecnologia. L'approccio suggerito nel dicembre del 2003 era basato sui risultati attesi

²⁴ Weißbuch, "Deutsche Sicherheitspolitik im internationalen Rahmen", pp. 29-59.

²⁵ Weißbuch, "Deutsche Sicherheitspolitik im internationalen Rahmen. Stärkung der Beziehungen zu Partnern", p. 58.

²⁶ IISS, *European Military Capabilities* (giugno 2008), p. 65.

²⁷ Riportato da *British defence policy. A pivotal moment?*, in IISS Strategic Comments di aprile 2007 (volume 13, issue 03).

più che sui numeri, poiché si riteneva che i calcoli numerici convenzionali fossero di poca utilità in una situazione che richiedeva missioni di diverso tipo in varie zone del mondo²⁸. La *Strategic Defense Review* del 2008 ha invece riconosciuto che le operazioni militari in Iraq e in Afghanistan stanno mettendo seriamente sotto pressione le forze armate britanniche e, pur sottolineando che esse sono in grado di portare avanti le missioni in corso, ha prefigurato una diminuzione degli impegni internazionali accompagnata da un aumento degli investimenti in capacità e addestramento militari²⁹.

Il *Livre blanc* francese prevede riforme sostanziali per le forze armate. Il numero dei militari sarà ridotto di 54.000 unità e 83 siti militari in tutto il paese saranno chiusi entro il 2014, in base a quanto annunciato dal primo ministro il 24 luglio 2008³⁰. I tagli riguarderanno esercito (-17%), aeronautica (-24%) e marina (-11%) e dovrebbero portare le forze armate al livello totale di circa 245.000 unità. La prospettiva di tali riduzioni ha suscitato l'ira di alcuni generali dell'esercito che in una lettera anonima al quotidiano francese *Le Figaro* hanno accusato Sarkozy di voler consegnare al Regno Unito la *leadership* militare dell'Europa, declassando la Francia a una potenza militare di secondo livello, al pari dell'Italia. Bisogna tuttavia tenere in considerazione che l'esercito francese è attualmente il più vasto in Europa e che il 60% del personale è impegnato in compiti amministrativi, mentre solo il 40% risulta effettivamente impiegabile sul campo.

La Bundeswehr ha visto il numero dei suoi effettivi diminuire sensibilmente a partire dalla fine della Guerra fredda, in parte per il venir meno della minaccia militare rappresentata dal Patto di Varsavia, in parte per la progressiva riduzione dei bilanci per la difesa. Il personale civile e militare della Bundeswehr è sceso dalle 650.000 unità del 1991 alle circa 370.000 del 2005, 250.000 delle quali in uniforme (il numero include anche i coscritti)³¹. L'obiettivo del ministero della difesa è raggiungere quota 252.500 unità di personale attivo, inclusi 55.000 militari di leva, entro il 2010, ripartiti come segue: 105.000 nell'esercito; 45.500 nell'aeronautica; 19.000 nella marina; e il resto nel servizio di supporto integrato³² e nel servizio medico integrato. Anche l'equipaggiamento militare verrà gradualmente ridotto: entro il 2010 la flotta aerea non comprenderà più di 260 velivoli da combattimento (caccia intercettori, bombardieri e velivoli multi-ruolo), un centinaio di aerei da trasporto, e 55 elicotteri. Il numero di flottiglie della marina scenderà da cinque a due, che saranno però più consistenti³³.

L'aspetto più interessante della riorganizzazione in corso nella Bundeswehr è però la strutturazione del personale militare in tre diverse 'categorie' di unità interforze:

²⁸ *White Paper*, p. 10.

²⁹ *National Security Strategy*, p. 45-46.

³⁰ Vedi Radio France Internationale su http://www.rfi.fr/actu/fr/articles/103/article_68968.asp e *Le Monde* del 25 luglio 2008

³¹ Il *Weißbuch* sottolinea come quella che ha interessato la Bundeswehr sia di gran lunga la maggiore riduzione di personale sostenuta da un'istituzione pubblica e come la riduzione del personale civile delle forze armate ammonti a circa l'80% del numero complessivo di impieghi pubblici tagliati (*Weißbuch*, "Personal", p. 130)

³² Il servizio di supporto integrato (*Streitkräftebasis*) assolve ad una serie di funzioni di supporto in questioni che interessano in modo trasversale le altre armi: tali funzioni variano dal supporto alle attività di comando e controllo per le operazioni all'estero e l'assistenza alle forze di protezione civile in occasione di catastrofi naturali o provocate dall'uomo all'interno dei confini nazionali; supporto logistico, attività di genio, protezione e difesa da attacchi con armi non convenzionali; intelligence militare; polizia militare; cooperazione civile-militare; attività di addestramento, così come di studio e ricerca (*Weißbuch*, "Organisation. Streitkräftebasis", 115-116).

³³ IISS, *European Military Capabilities*, pp. 46-48.

le forze di reazione (*Eingreifkräfte*); le forze di stabilizzazione (*Stabilisierungskräfte*); le forze di supporto (*Unterstützungskräfte*)³⁴.

La *forza di reazione* verrà impiegata in operazioni di combattimento ad alta intensità nell'ambito di missioni di *peace-enforcing* in cui si debba far fronte ad un avversario con una struttura militare organizzata. Il compito della forza di reazione è quello di preparare il terreno per missioni di stabilizzazione, militarmente meno impegnative. La forza di reazione è pensata come la punta di diamante, in termini di capacità di combattimento, della Bundeswehr, dotata dei più avanzati *assets* militari sia in termini di struttura di comando e controllo sia in termini di equipaggiamento. È dalla forza di reazione che la Bundeswehr attingerà le capacità per le operazioni di evacuazione e soccorso di cittadini tedeschi all'estero, ma anche per far fronte ai suoi obblighi nei vari contesti internazionali di cooperazione militare: la *Nato Response Force*; la forza di reazione rapida dell'Unione europea;; gli accordi alla base di altre operazioni multinazionali Nato, Ue o ad hoc; lo *Standby Arrangement System* dell'Onu³⁵. La forza di reazione, che include anche le forze speciali, dovrebbe comprendere circa 35.000 unità, composte in linea generale solo da soldati professionisti e da coscritti che hanno esteso il periodo di servizio oltre la scadenza naturale del periodo di leva.

La *forza di stabilizzazione* è pensata per operazioni militari a bassa o media intensità nell'ambito di missioni di stabilizzazione di lungo periodo. Data l'ampia gamma di funzioni a cui assolve, la forza di stabilizzazione deve combinare robuste capacità di combattimento (in grado di far fronte ad improvvise escalation di violenza in scenari caratterizzati da attività di guerriglia) con competenze sociali e culturali relative all'area di intervento, ma anche capacità complessive di intelligence e ricognizione. La forza di stabilizzazione conterà circa 70.000 unità, di cui 14.000 impiegabili contemporaneamente in un massimo di cinque diversi teatri di operazioni. Come quella di reazione, la forza di stabilizzazione si comporrà essenzialmente di soldati professionisti e da coscritti che hanno esteso il periodo di servizio oltre la scadenza naturale del periodo di leva.

La *forza di supporto* ha il compito di fornire vari tipi di assistenza e sostegno alla forza di reazione e a quella di stabilizzazione sia durante la preparazione sia durante la conduzione delle operazioni. Dovrà assolvere alle seguenti funzioni: sostegno alle attività di comando e controllo; sostegno alle attività di intelligence e ricognizione; supporto logistico e medico; raccolta di informazioni geografiche; protezione da incendi e altri tipi di emergenze. Il numero della forza di supporto si aggirerà intorno alle 147.500 unità.

Coscrizione e forze professionali

La Gran Bretagna ha abbandonato la coscrizione militare obbligatoria ormai da 48 anni. La Francia ha preso la stessa decisione molto più di recente, nel 1996, sotto la presidenza di Jacques Chirac. La professionalizzazione delle forze armate francesi – completata nel 2002 – è stata definita un “successo indiscutibile” dal *Livre blanc* del 2008.³⁶

In Germania, invece, non solo la coscrizione obbligatoria è ancora valida, ma non ne è neanche prevista l'abolizione in futuro. Il Libro bianco tedesco dedica un breve

³⁴ *Weißbuch*, “Transformation. Kräftekatégorien”, pp. 94-96.

³⁵ Lo *UN Standby Arrangement System* (Unsas) è il sistema di accordi in base al quale gli stati membri dell'Onu mettono a disposizione le proprie risorse (tenute in *stand-by* in attesa di essere attivate) per la preparazione e conduzione di missioni di *peacekeeping*.

³⁶ *Livre blanc*, capitolo 14, p. 235.

paragrafo a illustrare i vantaggi di mantenere il servizio di leva: vi si sottolinea come esso costituisca un'esperienza formativa per i cittadini, contribuendone a rafforzare il senso di appartenenza alla nazione e la coscienza civica e come i coscritti siano un'importante fonte di reclutamento delle truppe regolari³⁷. Gli effettivi della Bundeswehr comprendono: 58.500 'regolari' che hanno intrapreso la carriera militare a tempo indeterminato; 129.500 militari di professione per i quali il servizio attivo ha una durata più limitata (in genere perché per alcune attività militari, in special modo quelle di combattimento, sono previsti limiti d'età); 21.600 coscritti che hanno esteso di 14 mesi il normale periodo di leva (che in Germania dura nove mesi); 37.300 soldati di leva (attivi solo per nove mesi); e 2.400 riservisti³⁸. Ben il 40% dei soldati professionisti a tempo determinato proveniva, nel 2005, dalle liste dei coscritti di base³⁹.

Ruolo delle forze armate all'interno dei confini nazionali

Il *White Paper* britannico del 2003 indica tre funzioni per le forze armate all'interno del territorio nazionale. In primo luogo, le forze armate devono essere pronte a fornire supporto alle autorità civili, qualora esse lo richiedano, per affrontare le conseguenze di una crisi nazionale. La seconda funzione riguarda l'aviazione, che ha il compito di proteggere lo spazio aereo nazionale. Infine, l'esercito ha il ruolo di condurre operazioni anti-terroristiche su tutto il territorio nazionale, quali lo smantellamento di esplosivi e la liberazione di ostaggi. Un contingente britannico rimane tutt'ora in Irlanda del Nord pronto ad intervenire in caso di gravi disordini pubblici.

Le funzioni militari all'interno dei confini nazionali francesi vengono assolte in buona parte dalla Gendarmerie, corpo militare incaricato di missioni di polizia. La Gendarmerie agisce in coordinamento con le forze di polizia e le forze di sicurezza civili in caso di gravi crisi nazionale, conduce operazioni di anti-terrorismo, sorveglia gli armamenti nucleari per conto del governo, protegge il presidente della Repubblica e i palazzi nazionali.

Il *Livre blanc* del 2008 approfondisce i compiti delle forze armate sul territorio nazionale. L'esercito contribuisce innanzitutto alla funzione strategica di "conoscenza e anticipazione" delle minacce, a cui contribuirà anche il futuro sistema di allerta rapida (*early warning*) che sarà in grado di monitorare le minacce missilistiche al territorio nazionale. In secondo luogo le forze armate assicurano la dissuasione contro attacchi diretti alla nazione, attraverso un contingente di diecimila uomini che deve essere sempre presente sul territorio nazionale indipendentemente dagli impegni esteri. Infine le forze armate contribuiscono alla protezione della popolazione da minacce di qualsiasi genere, proteggendo le infrastrutture di importanza vitale e le vie di comunicazione, assicurando il controllo delle coste e dello spazio aereo e contribuendo alla sicurezza civile interna attraverso, ad esempio, operazioni di trasporto⁴⁰.

Per ragioni storiche legate alla volontà di evitare ogni rischio di scivolamento verso un nuovo regime dittatoriale, i padri costituenti della Germania federale hanno imposto limiti molto severi all'impiego delle forze armate all'interno del territorio nazionale. In base all'articolo 87a del *Grundrecht* (la costituzione della Repubblica federale) l'uso delle forze armate all'interno della Germania è autorizzato, quando la

³⁷ *Weißbuch*, "Vorgaben und Rahmenbedingungen. Allgemeine Wehrpflicht", pp. 71-72.

³⁸ A questi va aggiunto il personale civile: 26.500 funzionari statali, 85.500 impiegati pubblici, e 5.300 tirocinanti.

³⁹ *Weißbuch*, "Personal", pp. 130-139.

⁴⁰ *Livre blanc*, capitolo 13, p.221-223.

difesa della nazione sia a rischio, per la protezione delle proprietà civili (in cooperazione con le forze di polizia) e delle infrastrutture nazionali chiave; nonché per supportare le forze di sicurezza nazionali e regionali qualora le istituzioni democratiche dello stato federale o dei *Länder* (le regioni autonome tedesche) siano minacciate. L'intervento della Bundeswehr può anche essere richiesto, in base all'articolo 35 del *Grundrecht*, per attività di sostegno alle autorità civili in casi di gravi disastri naturali o di altro tipo. Si tenga presente che, in ogni caso, l'uso delle forze armate sul territorio nazionale è ausiliario, limitato nei mezzi nonché alla durata dell'emergenza, e revocabile secondo una procedura piuttosto semplice: basta che lo richieda una fra la camera federale (Bundestag) e la camera dei rappresentanti delle regioni (Bundesrat)⁴¹.

L'emergere del terrorismo internazionale, e della minaccia che esso pone alle persone e alle infrastrutture nazionali, ha animato un acceso dibattito in Germania sull'opportunità di allentare i vincoli costituzionali all'impiego della Bundeswehr all'interno dei confini. L'Unione democristiana (Cdu), il partito di maggioranza di governo a cui appartiene il cancelliere Merkel, propose di impiegare la Bundeswehr come forza ausiliaria di sicurezza in occasione del Campionato del mondo di calcio del 2006, che si tenne in Germania, ma non se ne fece nulla. Nel febbraio 2006 la Corte costituzionale riconobbe che l'eventualità di un imminente attentato terroristico poteva rientrare nella casistica prevista dall'articolo 35 del *Grundrecht*, ma riaffermò il carattere prettamente ausiliario dell'uso interno della Bundeswehr, stabilendo, fra l'altro, che i militari impiegati sul territorio nazionale non potessero usare armi che non fossero in dotazione alle forze di polizia. Il Libro bianco accenna più di una volta alla necessità che il governo federale affronti la questione con maggiore decisione⁴².

Capacità di proiezione all'esterno: numeri, priorità e principi guida

La capacità di proiezione esterna è stata tradizionalmente una priorità strategica per le forze armate britanniche⁴³. Nell'ultimo decennio tuttavia i documenti di difesa e sicurezza nazionale hanno posto un'enfasi crescente su adattabilità, flessibilità e coesione delle forze armate per raggiungere un'ancora maggiore capacità di proiezione all'estero. Già la *Strategic Defense Review* del 1998 si proponeva l'obiettivo di aumentare la rapidità di dispiegamento delle truppe all'estero attraverso la creazione della *Joint Rapid Reaction Force*, una forza integrata capace di intervenire a breve preavviso per operazioni di piccola o media scala. Dopo l'11 settembre 2001 è stato aggiunto alla *Strategic Defence Review* un nuovo capitolo. Vi si sottolinea la necessità di avere forze di spedizione altamente preparate, che consentano fra l'altro di combattere il terrorismo internazionale all'estero prevenendo così attacchi sul territorio nazionale⁴⁴. Il *White Paper* del 2003 sottolinea come le crescenti minacce di terrorismo e proliferazione di armi di distruzione di massa richiedano forze armate capaci di proiettarsi ancora più lontano dal territorio nazionale. Il documento delinea inoltre i criteri principali che dovrebbero determinare l'intervento delle forze britanniche in una situazione di crisi esterna ai confini nazionali, indicando nell'ordine (i) l'interesse nazionale, (ii) la prossimità geografica, e (iii) la responsabilità internazionale. La *National Security Strategy* del 2008 ricorda inoltre che l'uso della forza deve essere considerato solo come *extrema ratio* per garantire il rispetto delle regole internazionali⁴⁵. Quanto alla dimensione delle forze, dovrà essere tale da consentire la realizzazione contemporaneamente di un'operazione straordinaria su grande scala (circa

⁴¹ Weißbuch, "Vorgaben und Rahmenbedingungen. Verfassungsrechtliche Vorgaben", pp. 66-68.

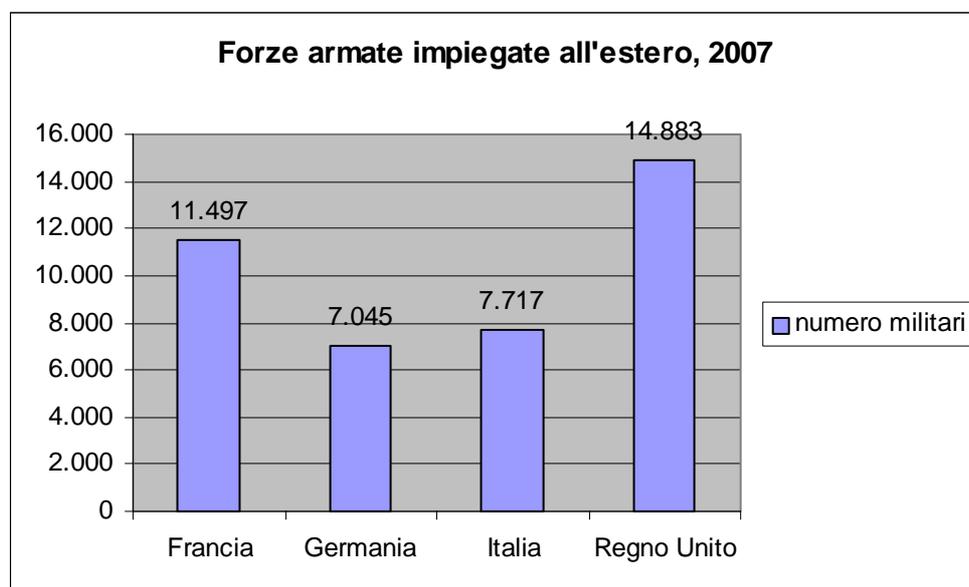
⁴² Weißbuch, "Vorgaben und Rahmenbedingungen. Verfassungsrechtliche Vorgaben", p. 67.

⁴³ IISS, *European Military Capabilities*, p.64.

⁴⁴ Riportato in *Defence White Paper*, p.3.

⁴⁵ *National Security Strategy*, p.6.

40.000 uomini) e di una missione di pace di piccole dimensioni (circa 2.300 uomini). Non è stato peraltro precisato l'orizzonte temporale entro il quale queste capacità dovrebbero essere acquisite. Lo scenario standard prevede invece la capacità di realizzare simultaneamente una missione di durata prolungata di medie dimensioni (8.000 uomini), una missione di durata prolungata di piccole dimensioni (3.000 uomini), e un intervento straordinario di dimensioni ridotte (4.000 uomini)⁴⁶.



* Sono esclusi impegni straordinari e basi permanenti.

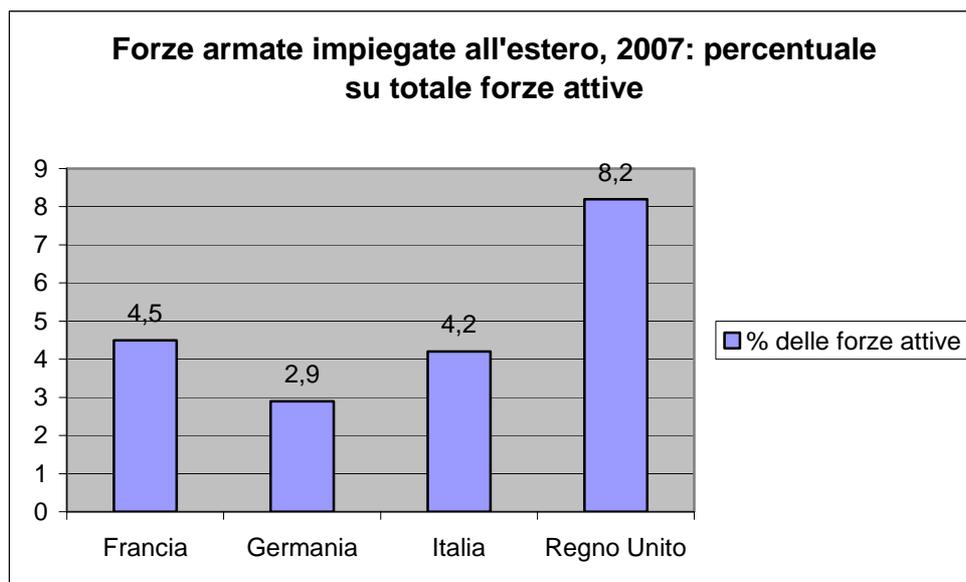
Fonte: IISS *European Military Capabilities 2008*.

La Francia ha iniziato a pianificare un miglioramento delle capacità di proiezione sin dal 1996. Il *Livre blanc* del 2008 ha precisato i tetti numerici e i principi-guida dell'intervento delle forze armate francesi all'estero. L'obiettivo è una forza di intervento di 30.000 uomini, schierabile con un preavviso di sei mesi. Contemporaneamente la Francia punta a dotarsi di una riserva di altri 5.000 uomini pronti ad intervenire in caso di necessità, oltre alla già menzionata presenza di 10.000 militari sul territorio nazionale per fronteggiare un'eventuale emergenza. Il *Livre blanc* stabilisce che le truppe saranno impegnate all'estero in caso di una minaccia seria e sostanziale alla sicurezza nazionale o alla pace e alla sicurezza internazionali, e soltanto dopo che siano state considerate tutte le altre opzioni non militari. L'intervento all'estero deve poi rispettare alcuni requisiti: il principio di legalità internazionale, garantito in primo luogo dalle Nazioni Unite; il principio di democraticità delle decisioni nazionali, che richiede chiarezza degli obiettivi e sostegno del parlamento; le capacità effettive della nazione di sostenere la missione fino al raggiungimento dei suoi obiettivi; la necessità di porre limiti temporali e geografici all'impegno militare⁴⁷. Il Libro bianco sottolinea infine come non sia più possibile pensare ad un intervento militare che non sia accompagnato da un'azione civile⁴⁸, e prevede a tal fine la creazione presso il ministero degli affari esteri ed europei di un centro operativo per la gestione delle crisi esterne, a carattere interministeriale, responsabile per la pianificazione e l'esecuzione delle operazioni.

⁴⁶ Stime tratte da IISS, *European Military Capabilities*, p.64.

⁴⁷ Vedi *The French White Paper on defence and national security*, sezione n.11.

⁴⁸ *Livre blanc*, capitolo 7, p.129.



Fonte: IISS *European Military Capabilities 2008*.

Come già detto in precedenza, il miglioramento delle capacità di proiezione all'estero è il principale motore del processo di trasformazione delle forze armate tedesche. La Bundeswehr, sostiene esplicitamente il Libro bianco, deve strutturarsi sempre più secondo il modello di un corpo di spedizione impiegabile in aree di crisi di interesse strategico. La forza di reazione è pensata per intervenire in aree geografiche lontane dalla Germania con rapidità ed efficacia; sgombrare il campo da minacce di tipo militare; assicurare una misura accettabile di controllo del territorio; favorire l'ingresso della forza di stabilizzazione, numericamente più consistente ma meno specializzata nelle attività di combattimento, la quale a sua volta ha la funzione di proteggere e assistere missioni a carattere civile con compiti di *state-building*.

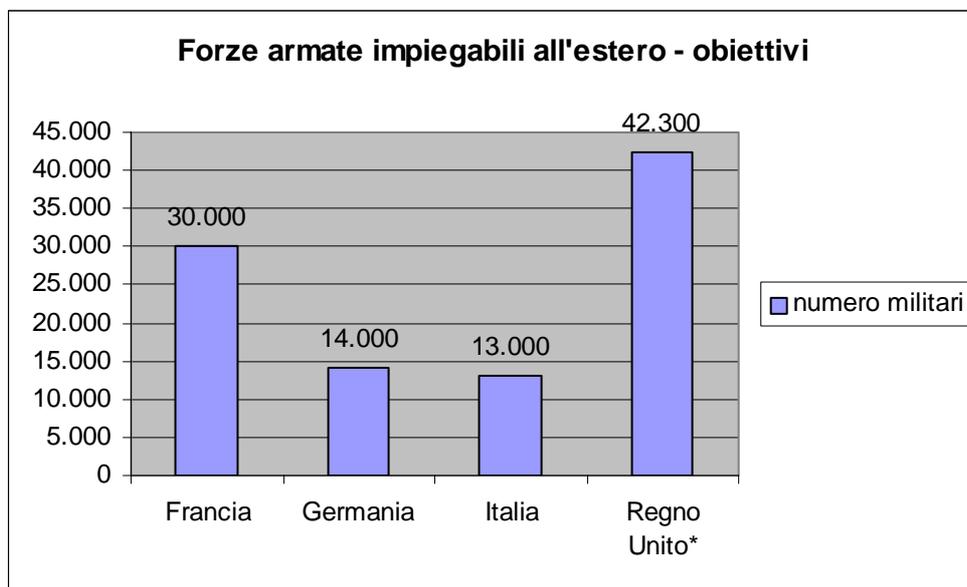
Per quanto riguarda le attività strettamente militari, il modello di operazione che detta le priorità nello sviluppo delle capacità militari è quello della *vernetzte Operationsführung*, un'espressione tedesca che rende la più usata formulazione inglese *network-enabled operation* (il modello è stato definito dalle forze armate americane e poi adottato dalla Nato)⁴⁹. È un modello basato sulla stretta interconnessione fra tutte le attività portate avanti nell'ambito dell'operazione, in modo da innescare una sorta di circolo virtuoso che ottimizzi l'efficacia operativa. In sostanza, una forza strettamente integrata o interconnessa facilita la condivisione di intelligence; questa a sua volta migliora la qualità delle informazioni e risulta in una più profonda *situational awareness* delle unità impiegate, cioè una maggiore conoscenza dell'ambiente in cui si opera; l'accresciuta *situational awareness* rafforza i meccanismi di collaborazione e sincronizzazione della forza, garantendo così maggiore sostenibilità e una più rapida azione di comando. Il modello delle *network-enabled operations* mira a migliorare l'efficacia delle operazioni multinazionali, che costituiscono il quadro di riferimento principale dell'intervento all'estero della Bundeswehr.

I settori prioritari individuati dai comandi tedeschi per permettere alle forze armate di svolgere con efficacia *network-enabled operations* sono i seguenti: comando e controllo, intelligence e ricognizione, mobilità (soprattutto attraverso il potenziamento del trasporto strategico), efficacia nelle azioni di combattimento, sostenibilità, protezione del personale⁵⁰. La forza di reazione, in ragione del suo impiego in attività di

⁴⁹ Weißbuch, "Transformation. Vernetzte Operationsführung", pp. 92-93.

⁵⁰ Weißbuch, "Transformation. Fähigkeiten", pp. 97-101.

combattimento ad alta intensità, e la forza di stabilizzazione, che garantisce la sostenibilità di lungo periodo della presenza militare tedesca all'estero, sono i principali destinatari di tutti i miglioramenti apportati nelle summenzionate capacità. Come detto sopra, l'ambizione della Bundeswehr è disporre entro il 2010 di almeno 14.000 soldati impiegabili contemporaneamente in missioni di stabilizzazione in un massimo di cinque diversi teatri di intervento.



* Per il Regno Unito si è considerato lo scenario più impegnativo tra quelli previsti dai documenti di difesa nazionale. Gli scenari standard prevedono invece una capacità di proiezione compresa tra 15.000 e 28.500 militari (stime IISS).

Fonte: IISS *European Military Capabilities 2008*.

Catena e poteri di comando

La *National Security Strategy* britannica del 2008 propone di costituire una commissione parlamentare bicamerale per la sicurezza nazionale incaricata di monitorare l'esecuzione e lo sviluppo della strategia stessa. Il governo britannico ha annunciato che è stata completata una consultazione con il parlamento per chiarire il ruolo che esso deve svolgere nelle decisioni che riguardano l'impiego delle forze armate in conflitti extra-territoriali, ma non ne ha comunicato i risultati⁵¹.

Il *Livre blanc* francese del 2008 si propone di rafforzare il ruolo del parlamento nell'ambito delle politiche di difesa e sicurezza della nazione. Avanza l'ipotesi che il parlamento sia informato entro tre giorni dell'intervento all'estero in caso di missioni di emergenza o preventivamente in caso di missioni che richiedano un tempo di preparazione più lungo, come le missioni di pace. Il parlamento dovrà poi autorizzare qualsiasi prolungamento oltre i quattro mesi della missione, mentre le condizioni e le modalità operative rimarranno di competenza esclusiva del presidente della Repubblica e del governo. Il parlamento conserverà tutte le prerogative che gli spettano per quanto riguarda l'approvazione delle leggi di programmazione militare e del bilancio delle missioni. I parlamentari saranno consultati sull'attuazione delle disposizioni previste dalla strategia di difesa e sicurezza nazionali⁵². È da notare che la commissione che ha redatto il *Livre blanc* includeva, oltre a ministri e esperti, anche due parlamentari della

⁵¹ *National Security Strategy*, p.60.

⁵² *Livre blanc*, capitolo 15, p. 254-255.

maggioranza e due dell'opposizione⁵³: un'ulteriore indicazione della volontà di valorizzare il ruolo del parlamento nella definizione delle linee strategiche della politica di sicurezza e difesa.

L'impiego della Bundeswehr in operazioni militari all'estero è sottoposto al controllo e alla vigilanza del Bundestag, la camera bassa del parlamento tedesco. È il Bundestag, su richiesta del governo, che autorizza l'invio di forze armate all'estero. In tempo di pace, il capo delle forze armate è il ministro della difesa (in tempo di guerra, invece, il comando passa nelle mani del cancelliere). Il supremo comando militare è lo stato maggiore della difesa, che risponde direttamente al ministro della difesa. Lo stato maggiore della difesa è composto da un capo e due vice e dai capi di stato maggiore di ogni arma: esercito, marina e aeronautica. Uno dei due vice-capi di stato maggiore della difesa è anche il capo di stato maggiore del servizio di supporto integrato, che è una sorta di quarta arma. Ai comandi si aggiungono sei direzioni tecniche specializzate: personale, servizi sociali e affari centrali; affari legali; amministrazione, infrastrutture e protezione ambientale; bilancio; armamenti; modernizzazione (che si occupa, tra le altre cose, dello sviluppo delle capacità di *information technology* della Bundeswehr)⁵⁴.

6. Bilancio della difesa e base industriale

Andamento del bilancio e priorità di investimento

Il bilancio della difesa della Gran Bretagna è il quinto al mondo, se misurato a parità di potere d'acquisto, dopo quelli di Stati Uniti, Cina, India e Russia⁵⁵. Tuttavia le attività anti-terrorismo, le spese militari in Afghanistan e in Iraq (2,9 miliardi di sterline solo nel 2007), e le necessità di investimento in tecnologia militare hanno imposto ulteriori sforzi finanziari, tanto che la *National Security Strategy* del 2008 prevede che l'aumento in termini reali del bilancio per la difesa prosegua fino al 2010-2011⁵⁶. Per il futuro, si continuerà ad investire nella strategie di anti-terrorismo previste dal programma Contest⁵⁷, le cui spese, passate da un miliardo di sterline nel 2001 a 2,5 nel 2008, raggiungeranno i 3,5 miliardi di sterline nel 2011. Gli investimenti principali in equipaggiamento militare riguarderanno: la marina (nuovi mezzi anfibi e incrociatori di tipo 45); l'aviazione ('bombe intelligenti' *Paveway IV*, elicotteri da attacco *Apache* e jet veloci *Typhoon*); l'esercito (qualità dell'addestramento e equipaggiamento leggero); l'intelligence (aerei telecomandati da ricognizione *Uav*⁵⁸ e nuovi sistemi di comunicazione digitale per migliorare le capacità C4ISR)⁵⁹. I piani di investimento dovranno essere realizzati in modo da assicurare un valore aggiunto effettivo per l'efficacia delle forze armate.

Il *Livre blanc* francese fissa una serie di obiettivi e priorità di spesa per il bilancio della difesa. La spesa annuale per la difesa rimarrà costante in termini reali fino al 2012, crescendo cioè allo stesso passo dell'inflazione. A partire dal 2012 invece, essa

⁵³ I due deputati dell'opposizione si sono dimessi dal loro incarico prima della fine dei lavori. Sulle loro posizioni vedi *Le Monde* del 19 giugno 2008..

⁵⁴ *Weißbuch*, "Organisation", pp. 103-128.

⁵⁵ *National Security Strategy*, p.46.

⁵⁶ *National Security Strategy*, p.46.

⁵⁷ Si tratta di un programma interministeriale per la prevenzione, la lotta e la protezione contro attività terroristiche.

⁵⁸ *Unmanned aerial vehicles*.

⁵⁹ *White Paper*, p.11-13. L'acronimo C4ISR sta per: *command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, reconnaissance*.

crescerà dell'1% all'anno in termini reali (al netto dell'inflazione). Le priorità di investimento riguardano: la marina (quattro nuovi mezzi anfibi, 18 fregate e sei sottomarini d'attacco a propulsione nucleare); l'aviazione (aerei telecomandati da ricognizione e da attacco e creazione di un'unica flotta di 300 aerei da combattimento che metta insieme quelli della marina e dell'aviazione sotto la gestione di quest'ultima); l'esercito (650 nuovi veicoli da combattimento e nuovo equipaggiamento per le truppe); l'intelligence (indagini visive satellitari e intercettazioni acustiche). Per far fronte agli investimenti sono previsti una razionalizzazione della spesa e tagli consistenti al personale nel corso dei prossimi sei o sette anni⁶⁰.

La Germania spende sensibilmente meno in difesa rispetto a Francia e Gran Bretagna, sia come percentuale del Pil sia in termini assoluti. Il bilancio per la difesa è in costante diminuzione dalla fine della Guerra fredda. Ancora nel 1989 la difesa assorbiva il 2,8% del Pil. Nel 2006 questa quota è scesa all'1,3 (pari a 28,4 miliardi di dollari). Il Libro bianco tedesco rileva più di una volta come i limiti di bilancio concorrano in maniera sostanziale a determinare le priorità di riforma della Bundeswehr, lamentando implicitamente il fatto che le forze armate tedesche devono far fronte a scelte difficili (per esempio, privilegiando l'acquisizione di nuove capacità rispetto allo sviluppo di quelle di base) e a finanziare le proprie attività grazie ad una meticolosa opera di risparmio e ottimizzazione di costi e tempi burocratici. Il *Weißbuch* apre anche alla possibilità che alcuni compiti siano dati in appalto a compagnie private, qualora la cosa risulti economicamente conveniente⁶¹.

Le priorità di investimento sono, per l'esercito, gli elicotteri da trasporto Ch-53 e quelli leggeri Nh-90, necessari per accelerare i tempi di schieramento tattico e operativo e assicurare all'esercito manovrabilità aerea, mentre gli elicotteri da combattimento *Tiger* e i veicoli d'assalto *Puma* ne miglioreranno le capacità di assalto aereo, mobilità e protezione della fanteria⁶². Per l'aeronautica, il velivolo multi-ruolo *Eurofighter* assicurerà la protezione dello spazio aereo tedesco e accrescerà le capacità della Bundeswehr in operazioni di gestione di crisi in aree distanti dal territorio nazionale; la difesa aerea è affidata al *Medium Extended Air Defence System* (Meads), sviluppato in partenariato con gli Usa e l'Italia, che, combinato con un ammodernato sistema di difesa basato sui missili intercettori *Patriot*, dovrebbe anche garantire da minacce di tipo balistico; l'Airbus A400M, anche grazie al suo sistema di rifornimento aereo, servirà a incrementare sensibilmente le capacità di trasporto aereo delle forze armate tedesche, così come il già menzionato elicottero da trasporto Nh-90⁶³. Per la marina, le dotazioni più importanti sono le corvette di tipo K-130, per assicurare adeguate capacità di ingaggio militare mare-terra e sostenere così operazioni combinate interforze; le fregate di tipo F125 (ancora in fase di progettazione) sono pensate specificamente per essere impiegate in operazioni di stabilizzazione, e saranno capaci di restare nel teatro delle operazioni per un massimo di due anni consecutivi; i sottomarini 212A assolveranno ad una serie di funzioni fondamentali: ingaggio militare con forze di superficie; inserimento di forze speciali nel teatro delle operazioni; raccolta di dati di intelligence e ricognizione; i sottomarini 212A, insieme ai mezzi aerei da pattugliamento marino P3-C *Orion*, alle fregate e agli elicotteri basati su portaelicotteri costituiscono una rete di difesa anti-sottomarini a tre dimensioni; le navi da *combat support* di tipo 702 assicureranno un più efficace supporto logistico e medico in operazioni di lungo

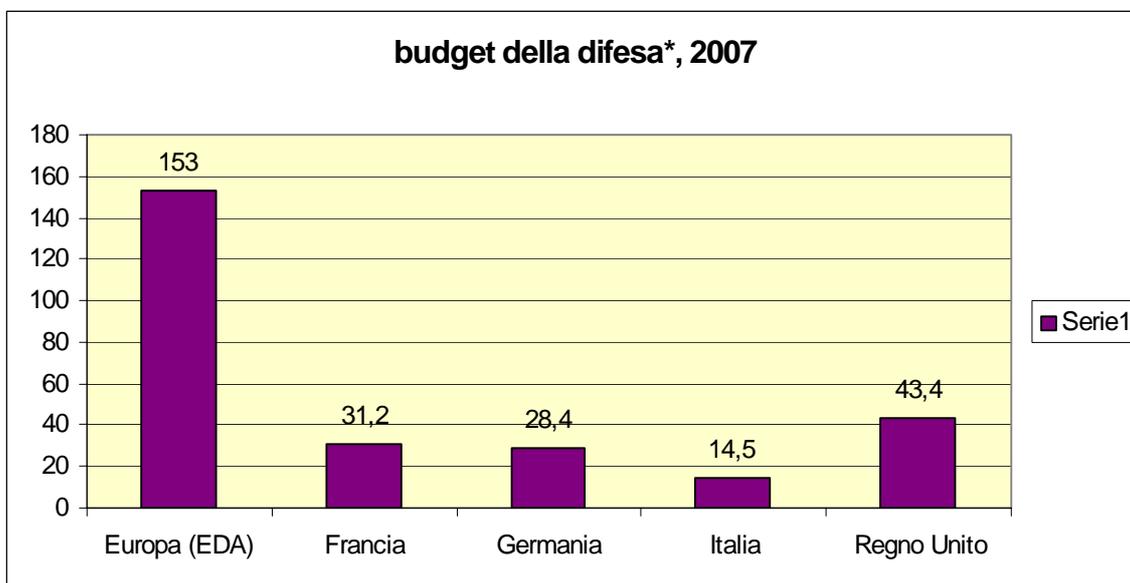
⁶⁰ Vedi *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 2, p. 9.

⁶¹ *Weißbuch*, "Vorgabe und Rahmenbedingungen. Finanzielle Grundlagen", pp. 73-74.

⁶² *Weißbuch*, "Organisation. Heer", pp. 106-108.

⁶³ *Weißbuch*, "Organisation. Luftwaffe", pp. 109-111.

periodo⁶⁴. Altre priorità di investimento della Bundeswehr, non distinte per arma, sono: missili aria-aria; mezzi corazzati; sistemi di comunicazione satellitare; Uav (*unmanned aerial vehicles*, mezzi aerei telecomandati); e sistemi di protezione individuale di tipo ‘soldato futuro’⁶⁵.



Fonte: Giovanni Gasparini e Lucia Marta, *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*, aprile 2008, Iai⁶⁶.

Mercato della difesa

Il ministero della difesa britannico ha pubblicato nel 2005 una *Defence Industrial Strategy* che illustra, fra l'altro la posizione del governo britannico in materia di mercato della difesa. Il documento sostiene che l'industria britannica deve mantenere la capacità di progettare navi e sottomarini e di costruire missili, ma che numerosi processi di produzione possono anche non essere mantenuti all'interno dei confini nazionali⁶⁷. La politica industriale di difesa britannica segue un approccio che tende a privilegiare alcuni produttori interni più specializzati come Bae Systems, ma rimanendo aperta alla concorrenza estera: il design e la produzione di equipaggiamento militare sono talora commissionati alle imprese americane o europee che garantiscono più efficienza.

Il *Livre blanc* afferma chiaramente che per l'approvvigionamento del materiale militare la cui progettazione e produzione può essere commissionata ad imprese straniere vanno preferite quelle europee⁶⁸. Il documento afferma anche che la capacità di progettare, sviluppare e costruire armi nucleari e missili balistici deve rimanere prerogativa nazionale⁶⁹. La possibilità di rivolgersi a imprese diverse da quelle europee è invece considerata residuale. Si delinea così una struttura del mercato della difesa a

⁶⁴ Weißbuch, "Organisation. Marine", pp. 112-114.

⁶⁵ IISS, *European Military Capabilities*, p. 48.

⁶⁶ Disponibile sul sitoweb dello Iai, http://www.iai.it/pdf/Economia_difesa/Tabelle-grafici-IT-2008.pdf.

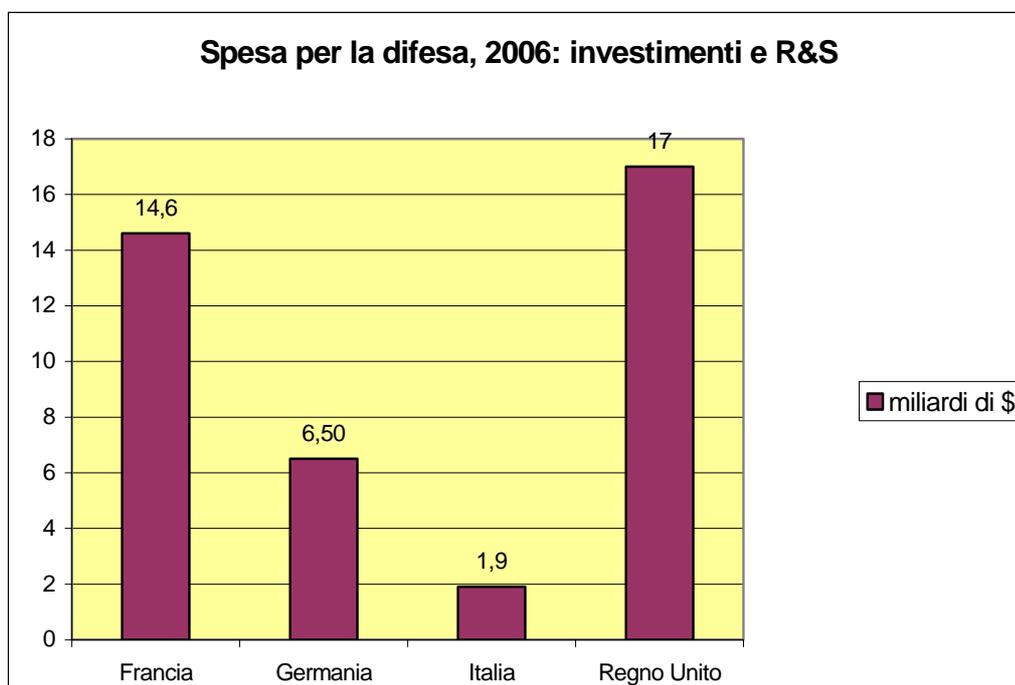
⁶⁷ *Britain's Defence-industrial Strategy*, IISS Strategic Comments di febbraio 2007 (Volume 12, issue 1).

⁶⁸ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 2, p. 10.

⁶⁹ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 13.

cerchi concentrici: il più interno corrisponde alle prerogative nazionali irrinunciabili, quello centrale alla dimensione europea e quello più esterno al mercato mondiale⁷⁰.

Il Libro bianco tedesco afferma la necessità che la Bundeswehr possa contare su una solida base industriale. Dati i limiti del bilancio nazionale della difesa, il documento segnala l'urgenza di intensificare la cooperazione internazionale, e innanzitutto europea, nell'industria della difesa. Si raccomanda al governo federale di preservare capacità industriali nazionali, in primo luogo nel settore dell'*high tech*, ma si sottolinea al contempo l'importanza strategica della *Pesd* per l'ottimizzazione delle risorse, l'armonizzazione del *procurement* militare, e più in generale per la creazione di una più vasta ed efficiente base industriale europea attraverso il rafforzamento dell'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda). Il Libro bianco esprime appoggio esplicito al tentativo della Commissione europea di promuovere l'integrazione nel settore della difesa, sia attraverso un'interpretazione 'liberale', tesa cioè ad ammorbidirne le limitazioni, dell'articolo 296 del Trattato della Comunità europea (che esclude i prodotti della difesa dal mercato unico europeo); sia attraverso l'applicazione del Libro verde sul *procurement* per la difesa presentato dalla stessa Commissione. Allo stesso tempo, il Libro bianco invita a promuovere le esportazioni tedesche di prodotti per la difesa anche verso paesi non Nato, presumibilmente per rafforzare le capacità industriali di piccole e medie imprese nazionali attive nel settore. In ultima analisi, dunque, la Germania si segnala come fortemente orientata ad alleggerire la regolamentazione del mercato della difesa sia in ambito europeo sia in ambito extra-europeo⁷¹.



Fonte: Giovanni Gasparini e Lucia Marta, *Economia e industria della difesa: tabelle e grafici*, aprile 2008, Iai⁷².

⁷⁰ Dossier n. 28 del Servizio Studi del Senato della Repubblica a cura di A. Mattiello, *Libro bianco sulla difesa e la sicurezza della Francia*, p. 15.

⁷¹ *Weißbuch*, "Vorgaben und Rahmenbedingungen. Rüstungspolitik", pp. 74-76.

⁷² Vedi nota 66.

7. Le forze nucleari: composizione, strategia, approvvigionamento

La Gran Bretagna possiede un arsenale atomico dalla metà degli anni Cinquanta e coopera con gli Stati Uniti sin dalla fine degli anni Cinquanta per il design e la produzione dei componenti delle testate nucleari. Anche il sistema britannico di propulsione nucleare per i sottomarini è stato progettato con un iniziale aiuto degli Stati Uniti. A partire dagli anni Sessanta, poi, il Regno Unito ha deciso di rivolgersi all'alleato atlantico per l'approvvigionamento di missili nucleari. Ancora oggi Londra ha una strategia nucleare che prevede una stretta cooperazione con gli Usa per quanto riguarda l'approvvigionamento delle armi e della tecnologia (compreso il sistema di allerta rapida contro gli attacchi balistici), mantenendo però la sovranità nazionale per le decisioni operative⁷³.

L'arsenale nucleare britannico comprende quattro sottomarini *Vanguard*, ciascuno con 16 testate nucleari *Trident D-5* dotate di sistema Mirv (*multiple independent re-entry vehicle*)⁷⁴. Uno dei quattro sottomarini è sempre in mare. I sottomarini dotati di missili balistici nucleari sono preferiti agli aerei, che oltre ad avere un maggior costo operativo pongono il problema, politicamente delicato, delle basi aeree dove ospitarli, e ai missili posizionati sul territorio nazionale, che hanno un'efficacia deterrente ridotta su regioni lontane⁷⁵. La *Strategic Defence Review* del 1998 ha ribadito la volontà del governo di mantenere una capacità deterrente di base. Il *White Paper* del 2003 ha ribadito che i missili *Trident* sono "un elemento necessario" alla sicurezza nazionale e che un sistema di difesa missilistica non ne sarebbe un valido sostituto⁷⁶. Nel 2006 l'allora primo ministro Tony Blair sottolineò la necessità di decidere sul futuro del deterrente nucleare britannico. Nel marzo 2007 la Camera dei Comuni ha approvato la proposta del governo di mantenere l'arsenale atomico operativo al di là della durata del sistema attuale con 409 voti favorevoli e 161 contrari⁷⁷. Il Partito laburista si è spaccato, con ben 88 dissidenti, e la mozione è passata solo grazie al voto favorevole del Partito conservatore. Il dibattito sull'arsenale nucleare britannico rimane molto acceso tra chi vi si oppone sollevando la questione della sua compatibilità con il Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp) e chi, come il governo laburista di Blair prima e quello di Brown poi, ne sostiene invece la necessità.

Il *Livre blanc* del 2008 ha confermato la tradizionale strategia nucleare francese di "piena autosufficienza"⁷⁸. Essa prevede, come condizione per garantire un'assoluta indipendenza strategica, la prerogativa nazionale sulla produzione di tutti i componenti del deterrente nucleare. Questo comprende al momento sia missili balistici sui sottomarini sia missili da crociera sugli aerei. Il Libro bianco propone una limitata ristrutturazione dell'arsenale nucleare, con l'aumento del numero dei sottomarini e la riduzione di quello degli aerei. Viene inoltre indicato l'obiettivo di costruire entro il 2020 un sistema di allerta rapida capace di rilevare un attacco nucleare balistico. Si auspica che tale sistema possa essere inserito al più presto in una dimensione europea⁷⁹. Il *Livre blanc* sottolinea inoltre che la credibilità della deterrenza nucleare sta

⁷³ *The Future of Britain's Nuclear Deterrent*, IISS Strategic Comments di marzo 2006 (volume 2, issue 12).

⁷⁴ IISS, *Military Balance 2008*, p. 157. Quelle di tipo Mirv sono testate multiple in grado di colpire più obiettivi.

⁷⁵ *The Future of Britain's Nuclear Deterrent*, IISS Strategic Comments di marzo 2006 (volume 2, issue 12).

⁷⁶ *White Paper*, p. 9.

⁷⁷ Vedi articolo Bbc su http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/6448173.stm.

⁷⁸ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 11.

⁷⁹ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 3, p. 12.

nell'autonomia decisionale del presidente della Repubblica. Nel 2006 l'allora presidente Jacques Chirac aveva lasciato intendere che il governo francese era pronto ad utilizzare armi diverse da quelle convenzionali contro gli stati che avessero contribuito ad attacchi terroristici con armi non convenzionali o minacciato di usare armi di distruzione di massa contro gli interessi vitali della Francia e dei suoi alleati⁸⁰.

La Germania ha definitivamente rinunciato a perseguire l'opzione nucleare militare negli anni Sessanta. Da allora la Repubblica federale si è attenuta ad una rigorosa politica di non-proliferazione nucleare, promuovendo nelle sedi internazionali preposte a rafforzare le garanzie di non-proliferazione e a ridurre il numero di testate atomiche⁸¹. Il Libro bianco, pur ribadendo che le politiche nucleari tedesche restano ancorate alla non-proliferazione e al disarmo, chiarisce però che Berlino non intende mettere in discussione gli accordi raggiunti in sede Nato con gli Usa per il mantenimento in Germania di un certo numero di testate nucleari. Alla politica nucleare della Nato, centrata sulla cooperazione bilaterale tra gli Usa e un piccolo gruppo di membri Nato (Germania, appunto, poi Gran Bretagna, Belgio, Italia, Paesi Bassi, Turchia), viene garantito esplicito e aperto sostegno⁸². La Germania ospita il maggior numero delle testate nucleari Nato ancora schierate nell'Europa continentale.

8. Novità istituzionali

La *National Security Strategy* britannica del 2008 introduce due novità istituzionali. Il documento propone la creazione di una commissione bicamerale sulla sicurezza nazionale, come si è già detto in precedenza. La seconda novità è la creazione di un *National Security Forum* che riunisca membri del governo centrale e dei governi locali, politici, esperti universitari e personalità del settore privato per una discussione delle strategie di sicurezza e difesa della nazione.

Il *Livre blanc* francese propone numerose novità istituzionali. Quella più significativa è il *Conseil de la Défense et de la Sécurité Nationale* (Cdsn), un organo composto dal presidente della Repubblica, dal primo ministro, dal ministro degli affari esteri ed europei, dal ministro degli interni, dal ministro della difesa, dal ministro dell'economia, dal ministro delle finanze, e da ministri competenti in altre materie a seconda dell'oggetto di discussione. Il consiglio sarà assistito da un segretariato e da un consiglio consultivo composto di esperti di sicurezza e difesa nominati dal presidente della Repubblica. Il Cdsn potrà riunirsi in formazione ristretta per la gestione delle crisi, le questioni nucleari e le operazioni all'estero. Un consiglio specializzato presieduto dal presidente della Repubblica – il *Conseil National du Renseignement* (Cnr) – fisserà orientamenti e priorità strategiche delle attività di intelligence. Il Libro bianco prevede poi una serie di altre novità istituzionali. Oltre al centro operativo per la gestione delle

⁸⁰ Per la dichiarazione di Chirac vedi *The Future of Nuclear Deterrent*, IISS Strategic Comments di febbraio 2006 (volume 2, issue 1).

⁸¹ La Germania si è però anche distinta come importante esportatrice di tecnologie e *know-how* nucleare civile, sebbene sempre all'interno dei diversi regimi di non-proliferazione: il Tnp, gli accordi con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea), e le linee-guida del Nuclear Suppliers Group (Nsg), il forum informale dei principali produttori di tecnologie nucleari, che regolamentano le esportazioni di tecnologie e materiali sensibili. La Germania, insieme a Gran Bretagna e Paesi Bassi, fa parte del consorzio Urenco, specializzato nella tecnologia per l'arricchimento dell'uranio per mezzo di centrifughe.

⁸² *Weißbuch*, "Deutsche Sicherheitspolitik im internationalen Rahmen. Nordatlantische Allianz (NATO)", p. 32; e "Deutsche Sicherheitspolitik im internationalen Rahmen. Rüstungskontrolle und Abrüstung", p. 54.

crisi esterne, già menzionato, saranno creati un comitato interministeriale per la gestione delle crisi interne, un'agenzia per la sicurezza dei sistemi di informazione incaricata della prevenzione da e della risposta ad attacchi cibernetici, un comando integrato per lo spazio (presieduto dal capo di stato maggiore della difesa), un comitato interministeriale per il coordinamento strategico che collegherà i principali ministeri.

In Germania l'adozione di un modello di sicurezza e difesa basato sul concetto di 'sicurezza integrata' o *vernetzte Sicherheit* si è tradotto anche nella creazione o nel rafforzamento di meccanismi di coordinamento interministeriale. Il concetto di *vernetzte Sicherheit* presuppone che le varie agenzie governative preposte alla sicurezza, o che assolvono a funzioni che interessano anche la sicurezza, agiscano sulla base di un'analisi condivisa delle situazioni in cui la loro azione è o potrebbe essere richiesta (incluse le missioni di gestione delle crisi all'estero). Per questo motivo, ad esempio, le autorità federali hanno preso l'importante decisione che il Bundesnachrichtendienst (Bnd), l'intelligence centrale tedesca, non solo intensifichi la cooperazione con il servizio di informazioni della Bundeswehr, ma prenda su di sé il compito di informare, dietro richiesta, sia il ministero della difesa sia le forze armate. Più in generale, il governo di Berlino sta creando una struttura interministeriale preposta al coordinamento delle attività legate alla sicurezza e difesa. È stato istituito così, in seno al ministero degli esteri ma con la partecipazione di tutte le unità di crisi federali, un centro di risposta alle crisi che si riunisce nei casi di crisi civili e disastri all'estero; un centro nazionale per la sicurezza dei cieli; un centro unificato per l'anti-terrorismo; più una serie di altri organi minori che mettono insieme personale da diversi ministeri e agenzie sia federali sia regionali. Lo stesso già menzionato Piano d'azione per le capacità civili di prevenzione delle crisi, che indica le linee-guida di intervento in operazioni a sostegno della pace all'estero, risponde alla medesima esigenza di coordinare diversi attori e strumenti civili e militari⁸³.

Le novità istituzionali introdotte finora hanno per lo più carattere tecnico e portata limitata. Esse rispondono a un bisogno di maggiore coordinamento e non sono politicamente sensibili. La scorsa primavera però un animato dibattito si è aperto in seno alla coalizione di governo tra la Cdu e il Partito socialdemocratico (Spd) in merito alla proposta, difesa dallo stesso cancelliere Merkel, di creare un consiglio federale per la sicurezza nazionale. Quest'organo, che secondo il modello del National Security Council americano avrebbe più o meno la dignità di un ministero e dipenderebbe direttamente dalla cancelleria, non solo dovrebbe svolgere il ruolo di supervisore e coordinatore di tutte le attività di sicurezza, ma anche definire una vera e propria strategia di sicurezza nazionale e promuoverne l'attuazione. L'idea, appoggiata soprattutto da membri della Cdu, non è piaciuta all'Spd ed è, almeno per il momento, sparita dal dibattito nazionale. È possibile, tuttavia, che la Germania tornerà a discuterne qualora la Spd fosse estromessa dalla coalizione di governo dopo le elezioni del 2009.

9. Collocazione internazionale: Nato, Pcsd, Onu

Il *White Paper* britannico del 2003 ha ribadito l'impegno della Gran Bretagna nei confronti di Onu, Nato e Ue, riaffermando al tempo stesso la necessità di promuovere la formazione di coalizioni più ristrette (*coalitions of the willing*) per affrontare minacce specifiche alla stabilità e alla sicurezza. Il documento precisa la posizione del governo britannico nei confronti delle singole organizzazioni. L'Onu viene considerato il luogo di discussione principale tra i membri della comunità

⁸³ *Weißbuch*, "Grundlagen deutscher Sicherheitspolitik. Vernetzte Sicherheit", p. 25.

internazionale per la gestione delle principali crisi di sicurezza. La Nato viene identificata come l'organizzazione "preminente" per la garanzia della sicurezza atlantica⁸⁴. Al tempo stesso il governo britannico si dice favorevole a sviluppare una capacità militare in seno all'Ue per integrare quella della Nato e invoca uno sviluppo ulteriore della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd) dell'Ue⁸⁵. La *National Security Strategy* del 2008 propone poi alcune riforme per le organizzazioni di cui sopra. Innanzitutto il governo britannico è a favore di un allargamento dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu, con l'inclusione di India, Brasile, Germania, Giappone e con una rappresentanza africana permanente⁸⁶. Per quanto riguarda la Nato, il Regno Unito saluta con favore le prospettive di allargamento e invoca una maggior cooperazione per garantire, in particolare, una più equa suddivisione dei costi tra gli stati membri. In ambito Ue, il governo britannico afferma di voler lavorare per rafforzare, anche attraverso una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali, la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), in cui rientra anche la Pesd. In merito ai rapporti tra Nato e Ue, il governo britannico si dice pronto a lavorare per l'espansione di entrambe e per una più stretta collaborazione tra di esse.

Il *Livre blanc* francese del 2008 presenta novità significative in merito sia alla collocazione internazionale della Francia sia alle prospettive di riforma delle organizzazioni internazionali di cui la Francia è parte. Innanzitutto il documento invoca un "rinnovamento transatlantico"⁸⁷ che riguardi e il funzionamento della Nato e il ruolo della Francia al suo interno. Tracciando la storia dei rapporti tra la Francia e la Nato, il *Livre blanc* sottolinea come la Francia abbia mantenuto il pieno *status* di membro dell'organizzazione anche dopo la decisione del 1966 di abbandonarne il comando militare integrato. Il documento ricorda inoltre che a partire dal 1995 la Francia ha ricominciato a partecipare agli incontri dei ministri della difesa dei paesi membri dell'Alleanza e che oggi la Francia impegna circa 4.000 truppe in operazioni condotte dalla Nato. Il Libro bianco propone quindi il reintegro della Francia nel comando militare dell'Alleanza, a condizione che la Francia mantenga l'indipendenza della sua *force de frappe* nucleare e l'indipendenza decisionale, escludendo quindi qualsiasi automatismo nell'impiego di truppe francesi nelle missioni Nato⁸⁸. Il *Livre blanc* propone anche riforme al funzionamento dell'organizzazione, fra cui l'istituzione di meccanismi che consentano una valutazione comune delle minacce, una migliore ripartizione delle responsabilità tra americani ed europei, e una razionalizzazione delle strutture di comando e pianificazione.

Per quanto riguarda l'Ue, il Libro bianco dedica un capitolo a quella che viene chiamata "l'ambizione europea"⁸⁹, dicendosi in favore della preparazione di un Libro bianco europeo sulla sicurezza e la difesa e proponendo riforme in diverse aree dell'azione comunitaria. Riguardo alla gestione delle crisi esterne, il *Livre blanc* rilancia l'obiettivo di creare una forza militare di 60.000 uomini, composta da contingenti nazionali ma inquadrata a livello Ue, in grado di sostenere contemporaneamente due o tre missioni di pace all'estero per un periodo di tempo prolungato. Propone di dotare l'Ue di capacità di pianificazione e comando indipendenti (in altre parole: un quartier generale Ue), oltre a invocare una maggior solidarietà finanziaria tra gli stati membri. Si

⁸⁴ *White Paper*, p. 6.

⁸⁵ Sulla Pesd Riccardo Alcaro, *Le missioni Pesd. Operazioni, strutture, capacità*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 49, Servizio affari internazionali e Servizio studi, Senato della Repubblica, giugno 2006.

⁸⁶ *National Security Strategy*, p. 48.

⁸⁷ *Livre blanc*, capitolo 5.

⁸⁸ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 8.

⁸⁹ *Livre blanc*, capitolo 4.

consiglia una razionalizzazione delle spese militari e uno sforzo per aumentare la competitività del mercato della difesa europeo. Viene anche proposto un sistema comune europeo per l'addestramento delle forze civili e militari da impiegare nelle missioni all'estero. Infine, si auspica un maggior ruolo dell'Ue nella protezione dei suoi cittadini, da realizzarsi in parte attraverso la creazione di un centro operativo europeo per la protezione civile, in parte attraverso un rafforzamento della cooperazione contro terrorismo e crimine organizzato. Si sottolinea poi quella che viene indicata come "l'unicità" dell'Unione europea: la possibilità di utilizzare un'ampia gamma di mezzi – militari, umanitari, diplomatici, finanziari – per gestire le crisi internazionali. Proprio questa unicità, secondo il documento, rende l'Ue e la Nato "complementari" nel garantire sicurezza e stabilità⁹⁰.

Il *Livre blanc* dà grande rilievo al ruolo dell'Onu⁹¹. Vi si sottolinea fra l'altro che l'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza deve essere la regola di tutte le missioni internazionali. Il documento si pronuncia infine a favore della riforma del Consiglio di sicurezza, e in particolare dell'attribuzione di un seggio permanente anche a Germania, Giappone, India, Brasile e di una "giusta" rappresentanza del continente africano⁹².

Il Libro bianco tedesco chiarisce subito che la politica di sicurezza e difesa tedesca è inserita in un quadro di cooperazione europea, transatlantica e internazionale⁹³. Uno degli obiettivi è il rafforzamento delle capacità d'azione della *Bundeswehr* nel contesto di operazioni multinazionali. Di tutti i compiti affidati alle forze armate – difesa nazionale, gestione delle crisi, prevenzione dei conflitti, ecc. – solamente le azioni di evacuazione e liberazione di ostaggi sono inquadrate in una dimensione puramente nazionale. Tutti gli altri sono concepiti in una cornice multilaterale. Il Libro bianco traccia un quadro tripartito dell'azione internazionale della *Bundeswehr*: la Nato in primo luogo, poi l'Unione europea, e infine l'Onu.

La Nato – e più specificamente il legame con gli Stati Uniti – resta il principale pilastro su cui poggia la sicurezza e la difesa della Germania. Il Libro bianco dichiara a più riprese l'intenzione della Germania di lavorare al rafforzamento delle capacità di intervento della Nato. La *Bundeswehr* ha partecipato attivamente al processo di 'operativizzazione' della *Nato Response Force* (Nrf), la forza di reazione rapida dell'Alleanza, mettendo a disposizione contingenti interforze tra le 1.500 e le 5.000 unità durante i vari cicli di sviluppo della forza. L'obiettivo è mantenere una riserva interforze da impiegare nella Nrf di circa 15.000 unità.

Anche l'Unione europea svolge un ruolo fondamentale a garanzia degli interessi di sicurezza della Germania. Berlino ha sostenuto con coerenza gli sforzi dell'Unione di creare una Politica europea di sicurezza e difesa. Il governo presieduto dal cancelliere Merkel vuole però evitare che il sostegno alla *Pesd* si traduca in un disimpegno dalla Nato. Ha pertanto sempre invocato la necessità di sviluppare sinergie costruttive tra le due organizzazioni, escludendo implicitamente che la difesa della Germania possa un giorno prescindere dalla Nato – cioè dal legame con gli Usa. La Germania favorisce soprattutto la dimensione di integrazione industriale della *Pesd*, come s'è visto in precedenza. Ma non ha fatto mancare il suo appoggio e partecipazione allo sviluppo delle capacità militari europee. Il Libro bianco sottolinea in particolare come la *Bundeswehr* abbia allestito un contingente interforze di massimo 18.000 unità da

⁹⁰ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 8.

⁹¹ *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 9.

⁹² *The French White Paper on defence and national security*, sezione n. 9.

⁹³ *Weißbuch*, Zusammenfassung, p. 9.

impiegare nei *Battlegroups*, i battaglioni Ue nazionali o multinazionali schierabili in missioni di stabilizzazione.

L'impegno della Bundeswehr in seno all'Onu, salvo casi specifici come la partecipazione della marina tedesca alla missione Unifil II in Libano, è anche precisato nello *UN Standby Arrangement System* (Unsas), in base al quale circa 1.000 unità della *Bundeswehr* sono a disposizione di missioni di *peacekeeping* Onu per fornire assistenza materiale e tecnica, incluso l'invio di forze aeree di pattugliamento marino, di unità di genio, di unità di sminamento, assistenza medica, trasporto strategico, e polizia militare⁹⁴.

La partecipazione all'Unsas ha una grande importanza strategica per la Germania. Il governo di Berlino, che è il terzo finanziatore delle Nazioni Unite (dopo Usa e Giappone), guarda all'Onu come la principale fonte di autorità e legittimità degli interventi armati all'estero, e punta esplicitamente ad entrare a far parte in modo permanente del Consiglio di sicurezza. Il governo Schröder, precedente all'attuale, si impegnò in una grande campagna diplomatica tesa ad allargare il numero dei membri del Consiglio di sicurezza a 25 (oggi sono 15) con l'inclusione tra l'altro di sei nuovi membri permanenti. Tra questi Berlino includeva la Germania stessa, poi il Giappone, l'India e il Brasile, nonché due rappresentanti dell'Africa. L'allargamento del Consiglio di sicurezza fu infine escluso dalla riforma delle istituzioni Onu discussa dall'Assemblea generale nel settembre 2005, nonostante la Germania e i suoi partner potessero contare sull'appoggio di Francia e Gran Bretagna. Diversi paesi Ue, in primo luogo l'Italia, si opposero fermamente al tentativo di inserire nel Consiglio di sicurezza nuovi membri permanenti⁹⁵.

⁹⁴ *Weißbuch*, "Vorgaben und Rahmenbedingungen. Bestimmungsgrößen für die Bundeswehrplanung", pp. 76-79.

⁹⁵ Sull'argomento, vedi Raffaello Matarazzo, "La riforma della composizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite", in A. Colombo e N. Ronzitti, *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2006*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 43-48; Natalino Ronzitti e Raffaello Matarazzo, *Il vertice mondiale di New York e la riforma delle Nazioni Unite*, Contributi di istituti di ricerca specializzati, Servizio affari internazionali e Servizio studi, Senato della Repubblica, ottobre 2005; Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *La riforma delle Nazioni Unite*, Servizio affari internazionali e Servizio studi, Senato della Repubblica, settembre 2005.

Conclusione

di Stefano Silvestri*

La caratteristica più significativa che questi diversi modelli di difesa hanno in comune è la difficoltà di indicare con chiarezza il nemico da combattere. È peraltro interessante notare come, passando dal meno recente (quello tedesco) all'ultimo pubblicato (quello francese) si determini una maggiore chiarezza delle formulazioni e come esse divengano più ampie, includendo senza problemi temi normalmente estranei alle preoccupazioni della difesa in senso stretto, come la lotta al crimine organizzato, le pandemie e i rischi di riscaldamento del pianeta. In altri termini, benché la possibilità della “rinascita” di un nemico nel senso classico del termine ricominci ad apparire (probabilmente reagendo al progressivo rafforzarsi delle capacità militari della Russia e alle preoccupazioni manifestate in questo senso da alcuni dei nuovi membri dell'Alleanza atlantica), la commistione tra “difesa” in senso militare e “sicurezza” in senso molto più ampio, è generalmente accettata e perseguita.

L'approccio ai problemi non è molto diverso, anche quando differiscono le realtà organizzative (la Germania utilizza ancora la leva, sia pure in modeste quantità, mentre gli altri hanno optato per forze armate interamente volontarie) e quelle storico-politiche. Tutti debbono affrontare il problema di come accrescere la capacità di proiezione del loro strumento militare su teatri lontani, dall'Africa all'Asia e al Pacifico. Si verifica una forbice perversa, comune a tutti i paesi in questione: da un lato aumentano le capacità tecnologiche e operative e dall'altro diminuiscono le quantità. In tal modo si hanno a disposizione forze sempre più capaci e specializzate, che però si trovano in grave difficoltà quando debbono ricoprire ruoli più tradizionali. Così, ad esempio, le moderne forze armate della Nato sembrano sostanzialmente imbattibili nel quadro di uno scontro militare diretto, ma non hanno i numeri (e l'addestramento) per svolgere gravosi compiti di controllo del territorio e di sicurezza delle popolazioni in territori amplissimi, come l'Afghanistan, l'Iraq o il Sudan. Per le stesse ragioni (altissima specializzazione, grande sofisticazione tecnologica, personale professionista, eccetera) i costi di un'operazione prolungata nel tempo tendono a crescere molto rapidamente, sino a comprimere pericolosamente le altre voci di bilancio (dall'ammortamento all'addestramento, alla ricerca e sviluppo eccetera).

Una delle conseguenze di questa situazione è che anche i paesi europei con il più alto bilancio della difesa incontrano crescenti difficoltà a finanziare uno sviluppo equilibrato delle loro forze armate e soprattutto a reperire le capacità necessarie per svolgere la serie crescente di compiti e missioni in cui si impegnano. Le forze armate vedono ridursi i loro effettivi e allo stesso tempo debbono tagliare o rinviare importanti programmi di ammodernamento. Malgrado ciò, tutti questi paesi prevedono, per i prossimi anni, di poter avere solo modeste forze proiettabili fuori area (oscillando da un minimo di 10-15mila ad un massimo di 30-35mila, a seconda del paese). In altri termini, i sacrifici e la concentrazione degli sforzi arrivano a produrre solo un modesto aumento delle capacità necessarie.

Il Libro bianco francese in particolare (ma cenni in questo senso sono presenti anche negli altri) osserva che difficilmente si potrà rompere questa spirale senza una maggiore integrazione europea, quanto meno tra i paesi più significativi nel campo della difesa, onde diminuire i doppi impieghi, e soprattutto cercare di mettere a fattor comune le risorse, scarse sul piano nazionale, ma ben più significative se considerate cumulativamente su scala europea. In questo senso vanno anche gli studi dell'Agenzia

* Stefano Silvestri è presidente dello Iai.

europea della difesa, nell'Ue, tuttavia non è possibile ritrovare all'interno di queste pubblicazioni un vero e concreto piano d'azione, ma piuttosto solo l'indicazione di una esigenza da soddisfare.

In genere, malgrado il loro sicuro interesse, e le molte intelligenti analisi e proposte in essi contenute, si deve rilevare come tutte queste pubblicazioni non arrivino a risolvere i problemi più importanti da essi individuati. È possibile che molti problemi rimangano irrisolti anche perché essi eccedono i limiti e le competenze di un semplice Libro bianco della difesa, e del ministero della difesa in quanto tale. Sviluppare pienamente una nuova dimensione dell'integrazione europea, così come coniugare insieme difesa e sicurezza, infatti, significa anche mettere in comune risorse e competenze molto diverse tra loro, gestite, all'interno del governo e dell'amministrazione, da diversi dicasteri. Di più, debbono essere affrontati delicati problemi giuridici e costituzionali di non semplice né evidente soluzione. Quale controllo parlamentare e politico dovrebbe guidare le scelte e controllare le azioni di una difesa europea integrata? D'altro canto, tutti i nostri paesi hanno sperimentato le molte difficoltà inerenti ad azioni belliche condotte in tempo di pace, dal trattamento delle popolazioni terze a quello degli eventuali prigionieri (di cui Guantanamo è solo il caso limite), sino alle responsabilità civili e penali di coloro che vengono impegnati nelle varie azioni.

Un problema specifico è posto dalle attività informative e dei servizi. Il Libro bianco francese, in particolare, sottolinea la crescente importanza strategica di queste funzioni, sia per conoscere e se possibile anticipare le mosse degli avversari, sia per la condotta stessa delle operazioni ad ogni livello. Tuttavia è anche chiaro che simili attività, in un contesto strategico che non è più caratterizzato da una chiara distinzione tra interno ed estero, tra combattenti e non combattenti, tra civili e militari e infine tra avversari e criminali, si scontra con ancora irrisolti problemi costituzionali e di legittimità. Ugualmente, in una dimensione di difesa e sicurezza europea, chi sarebbe responsabile dell'azione informativa, e con quali mezzi?

Altrettanto difficile è l'assunto di una maggiore commistione tra forze ed azioni militari in senso proprio ed interventi condotti da forze di polizia ovvero direttamente da civili. Qui non è in gioco solo una questione giuridica, ma anche un difficile problema organizzativo, logistico ed operativo. Mentre infatti è relativamente facile concepire la proiezione all'estero di forze militari, è molto più difficile concepire una parallela ed integrata proiezione di forze civili (anche senza considerare il gravoso problema di dover garantire la loro sicurezza). Non solo è evidentemente diverso l'addestramento di queste componenti, ma è diversa la loro dipendenza gerarchica, e spesso anche le loro finalità immediate e il loro modus operandi. Mentre da un lato è forte ed evidente l'esigenza di unificare i vari livelli di intervento secondo un solo piano strategico e un'unica responsabilità di comando, d'altro lato l'esperienza compiuta in questi anni è stata in genere quella di una divisione delle competenze e delle linee di responsabilità.

Nessuno di questi Libri bianchi risolve pienamente questi dilemmi, né del resto potrebbe farlo, poiché essi dovrebbero essere affrontati ad un livello di competenza più alto, sia politico che istituzionale. D'altra parte però essi pongono il problema e ne chiedono una soluzione. In altri termini, mettendo insieme difesa e sicurezza, dimensione nazionale e dimensione europea, questi documenti compiono un'operazione necessaria, che individua correttamente le nuove caratteristiche dello scenario internazionale e dell'uso della forza, ma pongono anche i singoli governi e gli altri poteri costituzionali di fronte alla necessità di affrontarli, se vogliono essere in grado di agire con maggiore efficacia, al livello reale della minaccia.

«Contributi di ricerca» curati dallo Iai per il Servizio affari internazionali e il Servizio studi del Senato della Repubblica

Riccardo Alcaro e Filippo Chiesa, *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania. Con Conclusione di Stefano Silvestri* settembre 2008.

Valerio Briani, *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*, luglio 2008.

Alessandro Marrone, *La politica estera Usa dopo il cambio di presidenza: Obama e McCain a confronto*, giugno 2008.

Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi, *Il G8: un forum di governance globale?*, maggio 2008.

Valerio Briani, *La Serbia tra spinte nazionalistiche e aspirazioni europee*, aprile 2008.

Natalino Ronzitti, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, marzo 2008.

Alessandro Marrone, *La Nato verso il vertice di Bucarest*, febbraio 2008.

Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione del Mediterraneo: aspetti politici*, gennaio 2008.

Nicola Casarini, *La politica cinese nel mondo e in Asia centrale. Implicazioni per l'Occidente*, gennaio 2008.

Riccardo Alcaro, Alessandro Marrone, Alessia Messina, *Il conflitto in Iraq. Prospettive da Washington*, dicembre 2007.

Micheles Nones e Lucia Marta, *Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia*, novembre 2007.

Michele Comelli, *Il Trattato di riforma e la politica estera e di sicurezza europea: che cosa cambia?*, ottobre 2007.

Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti. Sviluppi recenti e scenari futuri*, settembre 2007.

Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Christian Mirabella, *Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico*, luglio 2007.

Costantino Pischedda, *Lo stato delle relazioni economiche tra Usa ed Ue e le prospettive di un 'mercato unico transatlantico'*, giugno 2007.

Natalino Ronzitti, *Le basi americane in Italia. Problemi aperti*, giugno 2007.

Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, maggio 2007.

Riccardo Alcaro, *Il regime di non-proliferazione nucleare. Obiettivi, struttura e fattori di rischio*, marzo 2007.

Valerio Briani, *I Balcani occidentali tra opportunità e rischi*, dicembre 2006.

Paolo Guerrieri, *Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del Doha Round*, novembre 2006.

Emiliano Alessandri, *La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, novembre 2006.

Ettore Greco, *Le elezioni di metà mandato (mid-term) negli Usa*, novembre 2006.

Roberto Aliboni, *Il futuro del Medio Oriente dopo il conflitto in Libano*, ottobre 2006.

Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica*, settembre 2006.

Gianni Bonvicini, Riccardo Alcaro, Michele Comelli, *Lo stato del dibattito sul Trattato costituzionale dell'Unione europea*, luglio 2006.

Riccardo Alcaro, *Le missioni Pesd. Operazioni, strutture, capacità*, giugno 2006.

Arianna Checchi, *La sicurezza energetica nell'area atlantica. Europa e Stati Uniti a confronto*, maggio 2006

Natalino Ronzitti, *Le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana. Profili giuridici*, maggio 2006.

Riccardo Alcaro, *L'assistenza europea e americana all'Autorità nazionale palestinese. Stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hamas*, aprile 2006.

Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Origini, stato attuale, prospettive*, marzo 2006.

Riccardo Alcaro, *L'ascesa della Cina e gli equilibri strategici nel Pacifico occidentale*, gennaio 2006.

Paolo Guerrieri, *La conferenza ministeriale di Hong Kong. Tavoli negoziali e problemi aperti*, dicembre 2005.

Natalino Ronzitti e Raffaello Matarazzo, *Il vertice mondiale di New York e la riforma delle Nazioni Unite*, ottobre 2005.

Riccardo Alcaro, *Il futuro del Kosovo*, ottobre 2005.

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *La riforma delle Nazioni Unite*, settembre 2005.

Jean-Pierre Cassarino, *I negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del Processo di Barcellona*, settembre 2005.

Laura Pasquero, *Il futuro dell'Osce*, giugno 2005.

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *L'ascesa della Cina tra Stati Uniti ed Europa*, maggio 2005.

Roberto Aliboni, *La Nato e il Grande Medio Oriente*, aprile 2005.

Daniela Sicurelli, *Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali dell'Ue e degli Usa*, marzo 2006.

Riccardo Alcaro, *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre. Principali iniziative degli Usa e dell'Ue e prospettive per la cooperazione transatlantica*, gennaio 2005.

Ettore Greco, *La riforma della politica estera dell'Unione europea. Implicazioni per i rapporti transatlantici*, dicembre 2004.

Natalino Ronzitti, *La giustizia penale internazionale nei rapporti transatlantici*, novembre 2004.

Michele Comelli, Federica Di Camillo, Giovanni Gasparini, *Prospettive della Politica europea di sicurezza e difesa e implicazioni per la cooperazione transatlantica. Le missioni e l'Agenzia europea per la difesa*, ottobre 2004.

Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica Di Camillo, *L'industria della difesa nel rapporto transatlantico*, agosto-settembre 2004.

Ettore Greco, *Ruolo e riforma dell'Onu. Posizioni in America ed Europa*, luglio 2004.

Roberto Aliboni, *Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord Africa*, giugno 2004.